

6245

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES



# ASPECTOS INSTITUCIONALES Y ADMINISTRATIVOS DEL DESARROLLO ECONOMICO

EDICION DEL C. F. I.

Buenos Aires

1966

## TEMARIO

### I. Aspectos Institucionales del Desarrollo Económico

#### I.1. La organización gubernamental en su aspecto formal

Capítulo I: "Teoría General del Derecho y del Estado"-Hans Kelsen.  
Selección de textos

#### I.2. Los aspectos políticos

Capítulo II: "Elaboración de la Política Económica"-Jean Meynaud.  
Capítulos 1 y 2 del Título Primero "El marco gubernamental".

### II. Aspectos Administrativos del Desarrollo Económico

#### II.1. La estructura administrativa

Capítulo III: "Ciencia de la Administración"  
Frederick C. Mosher y Salvatore Cimmino.  
Resumen del Capítulo 5 "Concepciones y escuelas de pensamiento sobre administración pública".

Capítulo IV: "La Burocracia en la Sociedad Moderna" -Peter Blau  
Capítulo 5. "Burocracia y Cambio Social".

#### II.2. Introducción a la administración de programas de desarrollo

Capítulo V: "La programación" - Gonzalo Martner  
Primera clase del curso sobre Administración del Desarrollo.

Capítulo VI: "Desarrollo Económico, planeamiento nacional y administración pública" - William Kapp  
Artículo publicado en la revista Kyklos, Vol. XIII.

Capítulo VII: "Aspectos de la organización de la planificación"  
División de Investigaciones y Evaluación del Centro de Desarrollo Industrial - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas - Capítulo III, "Las Agencias Planificadoras".

Capítulo VIII: "Procedimientos para la formulación de planes"  
Capítulo IV del trabajo anterior.

II.3. Los organismos de fomento económico.

Capítulo IX: "Financiamiento del desarrollo económico"- Angel Monti  
Capítulo sobre las "Corporaciones de Fomento"

Capítulo X: Anteproyecto de Ley de creación de la Corporación de  
Fomento del Valle Inferior del Río Chubut.

III. La Programación Presupuestaria

Capítulo XI: "La Programación Presupuestaria" - Gonzalo Martner  
El Trimestre Económico. México, 1960.

CAPITULO I

TEORIA GENERAL DEL DERECHO  
Y DEL ESTADO de Hans Kelsen.

Selección de Textos .

## EL DERECHO Y EL ESTADO

ES EL ESTADO UNA ENTIDAD REAL, (SOCIOLOGICA), O UNA ENTIDAD JURIDICA ?

El Estado como personificación del orden jurídico nacional.

La definición del "Estado" resulta muy difícil, dada la multiplicidad de los objetos que el término comunmente designa. La palabra es a veces usada en un sentido muy amplio, para designar la "sociedad" como tal, o una forma especial de sociedad. Pero con gran frecuencia el vocablo es también empleado en un sentido mucho más restringido, para designar un determinado órgano de la sociedad -el gobierno, por ejemplo, o los sometidos a éste-, la "nación" o el territorio en que aquéllos habitan. La insatisfactoria situación de la teoría política -que es esencialmente una teoría del Estado- débese en gran medida precisamente al hecho de que diferentes autores tratan bajo el mismo rubro problemas completamente distintos, y a la circunstancia de que incluso un solo autor da inconscientemente a la misma palabra diversas acepciones.

La situación parece más sencilla cuando el Estado es discutido desde un ángulo visual puramente jurídico. Entonces se le toma en consideración como fenómeno jurídico únicamente, como sujeto de derecho, esto es, como persona colectiva. Su naturaleza queda así determinada en principio por nuestra definición de las personas colectivas, precedentemente formulada. La única cuestión pendiente es la que estriba en explicar en qué difiere de otras personas colectivas. La diferencia tiene que residir en el orden normativo que constituye a la persona jurídica estatal. El Estado es la comunidad creada por un orden jurídico nacional (en oposición al internacional). El Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que la constituye. Desde un punto de vista jurídico el problema del Estado aparece, pues, como el problema del orden jurídico nacional.

El derecho positivo asume empíricamente la forma de órdenes jurídicos nacionales conectados entre sí por un orden internacional. No hay un derecho en sentido absoluto; sólo diversos sistemas de normas jurídicas -derecho inglés, francés, norteamericano, mexicano, etc.- cuyas esferas de validez se encuentran limitadas en ciertas formas características; y, además de ellos, un complejo de normas al que damos el nombre de derecho internacional. Para definir el derecho no basta con explicar la diferencia entre las llamadas normas jurídicas y otras que regulan la conducta humana. Necesitamos indicar también cuál es la naturaleza específica de esos sistemas de normas que constituyen las manifestaciones empíricas del derecho positivo, cómo se distinguen y en qué forma se relacionan recíprocamente. Este es el problema que presenta el Estado como fenómeno jurídico y que la teoría política debe resolver, en cuanto rama de la teoría del derecho.

El Estado como sociedad "políticamente" organizada. (El Estado como poder).

La identidad de Estado y orden jurídico resulta patente por el hecho de que incluso los sociólogos caracterizan al Estado como sociedad "políticamente organizada". Como la sociedad -en cuanto unidad- está constituida por una organización, es más correcto definir al Estado co

mo "organización política". Toda organización es un orden. Pero, en dónde reside el carácter "político" de dicho orden? En el hecho de que es un orden coercitivo. El Estado es una organización política, porque es un orden que regula, monopolizándolo, el uso de la fuerza. Este es, según hemos visto, uno de los caracteres esenciales del derecho. El Estado es una sociedad políticamente organizada, porque es una comunidad constituida por un orden coercitivo, y este orden es el derecho.

A veces se afirma que el Estado es una organización política, en cuanto tiene, o es, "poder". El Estado es descrito como el poder detrás del derecho, del cual deriva éste su fuerza. En cuanto tal poder existe, no es otra cosa que el hecho de la eficacia del orden jurídico, es decir, el hecho de que la representación de las normas jurídicas creadoras de sanciones determina la conducta de los individuos o ejerce sobre ellos una coacción psíquica. El hecho de que un individuo ejerza sobre otro un poder social se manifiesta en que el primero se encuentra en condiciones de inducir al segundo a que realice la conducta deseada por él. Pero en un sentido social, el poder sólo es posible dentro del marco de un orden normativo regulador de la conducta humana. Para que semejante poder exista, no basta que un individuo sea realmente más fuerte que otro y pueda forzarlo a observar determinado comportamiento, en la misma forma en que se somete a un animal o se derriba un árbol. El poder en sentido social o político, implica autoridad, es decir, la relación de superior a inferior.

Dicha relación únicamente es posible sobre la base de un orden en virtud del cual uno está facultado para mandar y otro obligado a obedecer. El poder social es esencialmente correlativo de la obligación social, y ésta supone el orden social o, lo que equivale a lo mismo, la organización social. El poder social sólo es posible dentro de una organización social. Esto es particularmente evidente cuando no pertenece a un sólo individuo, sino, como casi siempre ocurre, a un grupo de individuos. El poder social es siempre un poder que en una o en otra forma se halla organizado. El poder estatal es el poder organizado por el derecho positivo, el poder del derecho, es decir, la eficacia del orden positivo.

Cuando se habla del poder del Estado, generalmente se piensa en prisiones y sillas eléctricas, cañones y ametralladoras. Más no debe olvidarse que todas estas son cosas muertas que sólo se convierten en instrumentos de poder al ser usadas por seres humanos, y que los hombres generalmente las utilizan movidos por un cierto propósito, en virtud de mandatos que consideran como normas. El fenómeno del poder político manifiéstase en el hecho de que las normas que regulan el uso de tales instrumentos resultan eficaces. El "poder" no está constituido por las prisiones y las sillas eléctricas, las ametralladoras, o los cañones, ni en una especie de substancia o de entidad oculta detrás del orden social. El poder político es la eficacia de un orden coactivo que se reconoce como derecho. Es incorrecto describir al Estado como "un poder detrás del derecho", pues esta frase sugiere la existencia de dos entidades separadas allí donde sólo hay una, a saber, el orden jurídico. El dualismo del Estado y derecho es una duplicación superflua de los objetos de nuestro conocimiento, y resulta de la tendencia a personificar e hipostasiar nuestras personificaciones. Un ejemplo típico de tal tendencia la encontramos en la interpretación animista de la naturaleza, esto es, en la idea del hombre primitivo de que la naturaleza está animada, y de que detrás de cada cosa existe un alma, un espíritu, un dios: detrás del árbol, la dríade; detrás del río, la ninfa; detrás de la luna, la diosa lunar; detrás del sol, un dios solar. Así, detrás del derecho imaginamos su personificación hipostasiada, el Estado, dios del derecho. El dualismo de derecho y Estado es una superstición animista. El único dualismo legítimo es el que existe entre validez y eficacia del orden jurídico. Pero esta dualidad -de la que tratamos en la primera parte de nuestra obra- no nos autoriza para hablar del Estado como de un poder que exista detrás o independientemente del orden jurídico.

## LOS ORGANOS DEL ESTADO

### El concepto de órgano estatal.

La persona que cumple una función determinada por el orden jurídico tiene el carácter de órgano. Tales funciones, sean de creación o de aplicación de normas tienden, en última instancia, a la ejecución de una sanción jurídica. El parlamento que formula el código penal y los ciudadanos que eligen al parlamento, son órganos del Estado en el mismo sentido que el juez que sentencia al criminal y la persona que ejecuta efectivamente el castigo.

Un órgano, en este aspecto, es un individuo que realiza una función específica. La calidad de órgano que el individuo tiene está constituida por la función que desempeña. Es órgano porque y en cuanto realiza una función creadora o aplicadora de derecho. Además de este concepto existe otro menos amplio, un concepto "material", de acuerdo con el cual un individuo es "órgano" del Estado únicamente cuando tiene en lo personal un cargo jurídico específico. Un negocio jurídico, por ejemplo, un contrato, es, lo mismo que una resolución judicial, un acto creador de derecho. Las partes contratantes realizan, lo mismo que el juez, una función creadora; pero el juez es órgano del Estado en el sentido estricto del término, mientras que a los contratantes no se les considera como órganos estatales. El juez es "órgano" del Estado en el sentido estrecho del vocablo, porque es electo o nombrado para desempeñar esa función, que realiza profesionalmente y por la que recibe de manera regular un salario, que se paga con cargo al tesoro del Estado. El Estado, como sujeto de propiedad, se llama fisco (fiscus). La propiedad del Estado es creada por la renta del mismo, y ésta proviene de los impuestos y contribuciones que pagan los ciudadanos. Las características esenciales de un órgano en el sentido estricto del término, son las siguientes: es nombrado o electo para una función específica; la realización de ésta tiene que ser la actividad principal o incluso legalmente privativa de la persona que funge como órgano; dicha persona tiene el derecho de recibir un salario que se paga con cargo al erario.

Los órganos del Estado, en el sentido estricto, se llaman funcionarios. No todo individuo que actúa legalmente como órgano estatal, en el sentido amplio del término, es funcionario. El ciudadano que participa con su voto en la elección del parlamento, desempeña, al votar, una función muy importante, ya que interviene en la creación del órgano legislativo; pero no es órgano del Estado en el sentido estricto de la palabra, es decir, no es funcionario. Hay muchos casos de frontera entre el órgano que claramente obra como funcionario y aquél que claramente no tiene ese carácter. Piénsese, por ejemplo, en los miembros del parlamento, cuya función no es una profesión exclusiva, ya que, además de legisladores, son médicos, abogados, comerciantes, etc., y tienen la facultad de ejercer tales profesiones, además de que a veces no reciben ningún salario, o éste no es permanente. Otro ejemplo nos lo ofrecen los miembros de un jurado.

### Conceptos formal y material del Estado.

El concepto estricto, material, de órgano, tiene su contrapartida en otro concepto estricto y material de imputación al Estado. En este sentido restringido y material una acción se imputa al Estado o se considera como acto del mismo, no porque aparezca como creación o ejecución del orden jurídico, sino únicamente porque es realizada por un individuo que tiene el carácter de órgano del Estado en el sentido estricto y material del vocablo. Si un individuo es órgano en el sentido amplio y formal del término, en cuanto desempeña una función que es imputada al Estado, la imputación al Estado de cierta función tiene lugar en cuanto ésta es realizada por un individuo en su carácter de órgano estatal, en el sentido material y estricto de la palabra o, lo que es lo mismo, en su carácter de funcionario. En el primer caso, la calidad de órgano es

tatal de un individuo está constituida por la función que desempeña; en el segundo, la calidad estatal de una función la determina el individuo que realiza tal función en su carácter de órgano. Cuando hablamos no sólo de "tribunales del Estado", sino de escuelas, hospitales y ferrocarriles "del Estado", ello significa que imputamos a éste la actividad de los individuos que establecen y manejan tales instituciones. Y la actividad de dichos individuos es imputada al Estado y considerada como función de éste, porque los individuos actuantes tienen la calidad de órganos estatales en el sentido material y estricto, y particularmente porque, de acuerdo con la ley, los indispensables gastos que estas actividades representan son cubiertos por el fisco, el cual recibe también los ingresos de las mismas. En su aspecto formal estas funciones son, asimismo, jurídicas, pues representan el cumplimiento de deberes y el ejercicio de derechos subjetivos. A través de estas funciones el orden jurídico es ejecutado; pero las normas del mismo orden que aquéllas realizan, no son de cualquier clase, sino de un cierto tipo caracterizado materialmente.

El concepto de Estado que corresponde a esta noción de imputación es diferente del que identifica al Estado con el orden jurídico total o con su unidad personificada. Si el último es un concepto formal, el primero es material. Designa el aparato burocrático formado por los funcionarios estatales. La expresión: "aparato burocrático", es una figura de lenguaje que se emplea para significar el sistema de normas que constituyen el "fisco" y determinan las actividades de los funcionarios pagados por él. En este sentido, el Estado no es el orden jurídico total, sino un orden jurídico parcial que es distinguido del total de acuerdo con un criterio material.

El concepto material del Estado es un concepto secundario, presupuesto por el formal. Así como el primero se halla limitado a una comunidad más estrecha que comprende sólo a los funcionarios, o maquinaria del Estado, por decirlo así, el segundo representa a la comunidad más amplia, que comprende también a todos los individuos que, sin ser "órganos" del Estado, encuéntrase, empero, sometidos al orden jurídico.

El Estado, como sujeto de imputación, como persona actuante, es únicamente la personificación del orden jurídico total o parcial cuyo criterio hemos especificado. La validez del orden jurídico tiene que ser supuesta de antemano si se quiere interpretar una acción humana como acto del Estado, o imputar a éste tal acción. El criterio de semejante acción -ya sea formal, esto es, una imputación al Estado en sentido amplio, o material, es decir, una imputación en sentido estricto- siempre es jurídico. La imputación de una acción humana al Estado sólo es posible sobre la base de un orden jurídico total o parcial que suponemos como válido.

La creación del órgano estatal.

El Estado sólo obra a través de sus órganos. Esta verdad, a menudo expresada y generalmente admitida, significa que el orden jurídico únicamente puede ser creado y aplicado por individuos designados por ese mismo orden. No basta que éste declare en términos generales que individuos están calificados para realizar tales funciones. El orden debe además establecer el procedimiento por el cual determinado individuo es hecho órgano. Las calificaciones personales estipuladas por la norma general pueden ser especificadas de tal modo que sólo pueda llenarlas un determinado individuo. Ejemplos de lo anterior los ofrecen el orden de sucesión de una monarquía hereditaria, cuando el primogénito sucede a su padre en el trono, o la Constitución republicana de un nuevo Estado, cuando prescribe que una persona individualmente determinada debe ser jefe de éste. Tales órganos son directamente instituidos por la ley: ningún acto especial se requiere para que el individuo que llena los requisitos legales sea investido como órgano. No hace falta un acto especial para que dicho órgano sea "creado" por otro.

Un órgano puede ser "creado" por nombramiento, elección o sorteo. La diferencia entre nombramiento y elección reside en el carácter y posición jurídica del órgano creador. Un ór-



gano es "nombrado" por otro órgano individual superior. Es "electo" por un órgano colegiado, compuesto por individuos que se hallan legalmente subordinados al órgano electo. Un órgano es superior a otro si el primero es capaz de crear normas que obligan al segundo. Nombra - miento y elección, tal como los hemos definido, son tipos ideales entre los que existen otros mixtos, a los que no se ha dado un nombre especial. Un órgano colegiado puede nombrar a otro inferior; por ejemplo, un tribunal nombra a un escribiente. Tal acto puede ser caracterizado tanto como elección cuanto como nombramiento.

#### Órgano simple y órgano compuesto.

Según que la función sea realizada por el acto de un solo individuo o por actos convergentes de varios, los órganos pueden dividirse en simples y compuestos. El individuo cuyo acto, unido a los de otros, constituye la función total, es un órgano parcial. La función total se compone de funciones parciales. Estas pueden entrar en la función total en dos formas distintas. Los actos de los órganos parciales pueden tener el mismo contenido, o contenidos diferentes. La llamada diarquía es ejemplo de una función compuesta de dos actos que tienen los mismos contenidos. En la diarquía, los actos estatales políticamente decisivos tienen que ser realizados en común por dos órganos - en Esparta, por ejemplo, por dos reyes; en Roma, por dos cónsules-. Una función legislativa compuesta de dos actos de igual contenido es la que realiza un parlamento integrado por dos cámaras. Las dos acciones parciales de que la función total se compone pueden tener los mismos contenidos, aún cuando se les den nombres diferentes. Este es el caso, por ejemplo, cuando la Constitución prescribe que una "decisión" del parlamento se transformará en ley al ser "sancionada" por el jefe del Estado. La "sanción" de éste tiene el mismo contenido que la "decisión" de aquél. El contenido de la ley es el objeto de las "voluntades" de ambos órganos. Un caso especial de una función compuesta por dos actos de contenidos idénticos es aquel en que el acto de un órgano sólo tiene efectos jurídicos en la hipótesis de que no sea objetado por otro órgano, lo que es lo mismo, de que el segundo no vete al acto del primero.

Una función puede consistir en más de dos actos parciales. El prototipo lo encontramos en el llamado órgano colegiado, que se caracteriza por el hecho de que los órganos parciales funcionan simultáneamente y en mutuo contacto bajo la dirección de un presidente, y de acuerdo con un determinado orden. Ejemplo: un parlamento o un tribunal. El acto de un órgano colegiado puede consistir en una elección o en una decisión -según que se refiera a la creación de un órgano o a la de una norma-. El llamado cuerpo electoral, o conjunto de individuos capacitados para intervenir en la elección del parlamento, es ejemplo de un órgano colegiado cuya función consiste en crear otros órganos. El Parlamento es un órgano colegiado que tiene la función de crear normas. El principio de acuerdo con el cual el acto de un órgano colegiado se realiza, puede ser el de la unanimidad o el de la mayoría.

Ejemplo característico de una función compuesta de actos que tienen contenidos diferentes es el proceso legislativo en la monarquía constitucional. Tal proceso está integrado por las siguientes etapas: 1) iniciativa presentada por el gobierno o por los miembros del parlamento; 2) aprobación de la iniciativa por ambas cámaras; 3) sanción del monarca; 4) promulgación, lo que significa que el jefe del Estado o el gobierno reconocen formalmente que la decisión del parlamento fué emitida de acuerdo con la Constitución, y, finalmente, 5) publicación de la decisión, aprobada por el monarca en la forma que la Constitución prescribe.

#### Procedimiento.

Cuando una función se compone de varios actos parciales, es necesario regular la combinación de éstos en su resultante. Se habla, por ejemplo, del "proceso" o "procedimiento" legislativo. El proceso, en un sentido estricto -proceso civil o penal-, es sólo un caso específico.

del concepto general de "proceso", pues la función judicial tiene también que ser considerada como secuencia de actos parciales. Una cadena de actos jurídicos lleva de la acción planteada por el acto hasta la sentencia del primer tribunal; de ésta a la del tribunal de última instancia, y de aquí a la ejecución de la sanción. Desde el punto de vista de la función jurisdiccional total, cada una de estas etapas es sólo un acto parcial incompleto.

El carácter en alto grado relativo de la distinción entre acto parcial y total, órgano parcial y órgano total, aparece aquí de modo patente. Cualquier acto de cualquier órgano puede ser considerado como meramente parcial, en cuanto sólo en virtud de su conexión sistemática con otros contribuye a que se realice la única función que merece el calificativo de total, a saber: la del Estado en cuanto orden jurídico. Vemos así como todos los órganos son únicamente partes de un sólo órgano que, en tal sentido, constituye un "organismo": el Estado.

## FORMAS DE ORGANIZACION

### CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION

#### CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION COMO CONCEPTOS JURIDICOS.

El Estado, es como hemos visto, un orden jurídico. Sus "elementos": territorio y pueblo, representan las esferas territorial y personal de validez de ese orden. El "poder" del Estado es la validez y eficacia del orden jurídico, mientras que los "poderes" o funciones son etapas diferentes de la creación del propio orden. Las dos formas básicas de gobierno, democracia y autocracia, son modos diversos de creación del orden jurídico. En vista de los resultados a que han conducido nuestras consideraciones precedentes, es evidente que la centralización y la descentralización, generalmente consideradas como formas de organización estatal referidas a la división territorial, tienen que entenderse como dos tipos de ordenamientos jurídicos. La diferencia entre un Estado centralizado y otro descentralizado tiene que buscarse en una diversidad de sus ordenamientos legales. De hecho, todos los problemas de centralización y descentralización son, como después veremos, problemas que atañen a las esferas de validez de las normas jurídicas y a los órganos creadores y aplicadores de tales normas. Sólo una teoría jurídica puede ofrecer respuesta al problema de la naturaleza de la centralización y la descentralización.

#### CONCEPTO DINAMICO DE CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION

##### Creación centralizada y descentralizada de normas.

El problema de la centralización y la descentralización tiene tanto un aspecto dinámico como un aspecto estático. Tal problema no sólo se refiere al ámbito territorial de validez de las normas jurídicas, sino también a los métodos de creación y ejecución de dichas normas. De este modo adquieren importancia las cuestiones relativas a si las normas centrales o locales son creadas y ejecutadas por el mismo órgano o por órganos diversos.

La descentralización, en el sentido estático, es independiente de que haya o no un solo ór-

gano creador de todas las normas centrales; del mismo modo, la descentralización, en el sentido estático, es independiente de que las normas locales sean o no creadas por los correspondientes órganos locales. La idea de centralización encuentra, sin embargo, su expresión más significativa cuando todas las normas centrales son creadas y ejecutadas por un solo individuo que reside en el centro geográfico del Estado y que, por decirlo así, forma el centro jurídico del mismo Estado. La idea de descentralización se encuentra comunmente conectada con la de un cierto número de órganos, cada uno de los cuales tiene su sede en el distrito a que se extiende su competencia. Existe la tendencia a hablar de descentralización siempre que hay una pluralidad de órganos creadores de normas, sin tomar en cuenta los ámbitos territoriales de validez de las normas creadas por esos órganos. Cuando hacemos tal cosa, el término descentralización adquiere un significado dinámico, totalmente distinto del estático.

Si por ejemplo, las normas centrales reguladoras de diferentes materias son creadas por órganos diferentes - como es el caso allí donde se establece un gobierno de gabinete, la administración pública queda dividida en diferentes ramas, y cada rama administrativa está colocada bajo la dirección de uno de los ministros-, entonces debe hablarse de descentralización exclusivamente en el sentido dinámico. En teoría es posible que todas las normas, tanto locales como centrales, sean creadas por un órgano individual. Ello equivaldría a la coincidencia de una descentralización estática parcial con una centralización dinámica total. El hecho de que el mismo individuo funcione aquí como órgano creador de las normas centrales y locales, significa que existe una unión personal entre los órganos de los diferentes órdenes constituidos por las normas centrales y locales. El mismo individuo no es el mismo órgano en su capacidad de creador de normas centrales y normas locales; ni es tampoco el mismo en su capacidad de creador de normas locales con diferentes ámbitos territoriales de validez. A pesar de la unión personal que existiría entonces entre los órganos de los diferentes órdenes jurídicos parciales, debe tenerse presente que aún en esta hipótesis seguirían existiendo un orden central y varios órdenes jurídicos locales. Usualmente se acude a la descentralización, precisamente porque permite regular de distinto modo, en regiones diversas una misma materia. En consecuencia sería preferible, en general, no permitir al mismo individuo crear al propio tiempo las normas del orden central y las de los diferentes órdenes locales. Lo aconsejable sería encomendar a individuos diferentes las tareas de órganos creadores de las normas de los diversos órdenes parciales, evitando así la unión personal de órganos de órdenes diferentes.

Para el concepto dinámico de la centralización y la descentralización no sólo tiene importancia el número de órganos creadores de normas sino también la forma en que tales órganos son instituidos. El contraste entre creación centralizada y descentralizada de órganos, lo muestran con toda claridad el monarca hereditario, por una parte y, por otra, el presidente electo por toda la nación. Un presidente electo por toda la nación es instituido, a su vez, en forma mucho más centralizada que, por ejemplo, el senado de un Estado federal compuesto de representantes de los Estados miembros, electos por los legisladores o por la población de dichos Estados. En lo que concierne a la creación de órganos, el senado tiene un carácter mucho más descentralizado que el presidente, sean cuales fueren los respectivos ámbitos territoriales de validez de las normas creadas por esos dos órganos.

La descentralización es a un tiempo estática y dinámica, cuando el orden jurídico válido solamente para una comunidad parcial es creado por órganos electos simplemente por los miembros de esta comunidad parcial. Como ejemplo podría citarse un Estado federal, en que las leyes válidas para el territorio de un Estado miembro, únicamente pueden ser expedidas por la legislatura local electa por los ciudadanos de ese Estado miembro. La descentralización estática es combinada con la centralización dinámica cuando, por ejemplo un monarca hereditario expide diferentes leyes sobre asuntos religiosos para distintas provincias de su reino.

Una vez más debe insistirse en que los conceptos dinámico y estático de centralización y descentralización son completamente diferentes. Determinar si estas expresiones deben o no

reservarse al concepto estático, es una cuestión terminológica. Pero lo esencial es observar la distinción que la teoría tradicional ha oscurecido.

## ESTADO FEDERAL Y CONFEDERACION DE ESTADOS

### CENTRALIZACION DE LA LEGISLACION

#### Estado federal

Lo único que distingue a un Estado unitario dividido en provincias autónomas, de un Estado federal, es el grado de descentralización. Y así como el federal se distingue de un Estado unitario sólo por un mayor grado de descentralización, del mismo modo se distingue una confederación internacional de Estados de un Estado federal. En la escala de la descentralización, el Estado federal ocupa un lugar intermedio entre el unitario y una unión internacional de Estados. El Estado federal presenta un grado de descentralización que es todavía compatible con una comunidad jurídica constituida por el derecho nacional, esto es, con un Estado, y un grado de centralización que ya no es compatible con una comunidad jurídica internacional, es decir, con una comunidad constituida por el derecho internacional.

El orden jurídico de un Estado federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales que valen solamente para partes de este territorio, los territorios de los Estados "componentes" (o miembros). Las normas centrales generales o "leyes federales" son creadas por un órgano legislativo central, la legislatura de la "federación", mientras que las generales locales son creadas por órganos legislativos locales, o legislaturas de los Estados miembros. Esto presupone que en el Estado federal el ámbito material de validez del orden jurídico o, en otras palabras, la competencia de legislación del Estado, encuéntrase dividida entre una autoridad central y varias locales. En este punto existe una gran semejanza entre la estructura de un Estado Federal y la de un Estado unitario subdividido en provincias autónomas.

Mientras más amplia es la competencia de los órganos centrales, la competencia de la federación, más restringida es la de los órganos locales, es decir, la de los Estados miembros, y tanto mayor resulta el grado de centralización. En este aspecto, el Estado federal difiere de un Estado unitario con provincias autónomas, únicamente en que las materias sujetas a la legislación de los Estados miembros son más numerosas e importantes que las sujetas a la legislación de las provincias autónomas.

Las normas centrales forman un orden jurídico central, por el que se constituye una comunidad jurídica parcial que comprende a todos los individuos que residen en la totalidad del territorio del Estado federal. Esta comunidad parcial constituida por el orden jurídico central es la "federación". Es una parte del Estado federal total, así como el orden jurídico central es parte integrante del orden jurídico total del Estado federal. Las normas locales, válidas solamente para determinadas partes de todo el territorio, forman ordenes jurídicos locales por los que se constituyen comunidades jurídicas parciales. Cada comunidad jurídica parcial comprende a los individuos que residen en cada uno de esos territorios parciales. Las comunidades jurídicas parciales son "Estados miembros". Cada individuo pertenece pues, simultáneamente, a un Estado miembro y a la federación. El Estado federal, o comunidad jurídica total, está pues constituido por la Federación, que es una comunidad jurídica central, y los Estados miembros, que forman una variedad de comunidades jurídicas locales. La teoría tradicional identifica errónea-

mente a la federación con el Estado federal total.

Cada una de las comunidades parciales, federación y Estados miembros, descansa en su propia Constitución, la Constitución federal y las de los Estados componentes. La Constitución de la federación o "Constitución federal", es simultáneamente, sin embargo, Constitución de todo el Estado Federal.

El Estado federal se caracteriza por el hecho de que los Estados miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, es decir, por el hecho de que el órgano legislativo de cada Estado miembro es competente en relación con materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad, de tal manera que los mismos Estados miembros pueden realizar, por medio de leyes, cambios en sus propias Constituciones.

Esta autonomía constitucional de los Estados miembros es limitada. Dichos Estados se encuentran ligados por ciertos principios constitucionales de la Constitución federal. Por ejemplo: de acuerdo con tal Constitución los Estados miembros pueden encontrarse obligados a tener Constituciones democrático-republicanas. El Estado federal se distingue de un Estado unitario relativamente descentralizado organizado en provincias autónomas, precisamente en esta autonomía constitucional de los Estados miembros, aunque tal autonomía sea limitada. Si las provincias son consideradas solamente como provincias autónomas y no como Estados miembros, ello se debe no solamente a que su competencia, especialmente tratándose de la legislación provincial, se encuentra relativamente restringida, sino también a que tales provincias no tienen autonomía constitucional, porque sus Constituciones le son prescritas por la Constitución del Estado considerado como totalidad, y sólo pueden ser cambiadas mediante una modificación de dicha Constitución. La legislación en materias constitucionales se encuentra aquí completamente centralizada, mientras que en el Estado federal sólo está incompletamente centralizada, es decir, se encuentra hasta cierto punto descentralizada.

La centralización en el Estado federal, esto es, el hecho de que una considerable porción de las normas del orden jurídico total tenga validez en toda la extensión de la federación, se encuentra limitada por el hecho de que el órgano legislativo central está compuesto de la siguiente manera especialmente típica del Estado federal: consta de dos Cámaras; los miembros de una de ellas son directamente elegidos por todo el pueblo del Estado federal. La primera es la llamada Cámara de los representantes o de Diputados, también llamada popular. La segunda se compone de individuos elegidos, bien por el pueblo, bien por el órgano legislativo de cada Estado miembro. Los representantes son considerados como representantes de los Estados miembros. Esta segunda Cámara lleva el nombre de Cámara de los Estados, o Senado. Corresponde al tipo ideal del Estado federal que los Estados componentes se encuentren igualmente representados en la Cámara de los Estados, o Senado, y cada Estado miembro, independientemente de su extensión, es decir, independientemente de la amplitud de su territorio o del número de sus habitantes, envíe al Senado el mismo número de representantes.

Normalmente, un Estado federal adquiere existencia por medio de un tratado internacional concluido por Estados independientes. El hecho de que cada Estado miembro se encuentre representado en el Senado por el mismo número de delegados, revela que los Estados componentes de la federación eran originariamente independientes, y que deben ser tratados de acuerdo con el principio de derecho internacional conocido como principio de la igualdad de los Estados. Esta composición del Senado garantiza que los Estados miembros, las comunidades locales, "como tales", tomen parte en el procedimiento central de la legislación, lo que implica un elemento de descentralización. Pero este elemento de descentralización, basado en la idea de la igualdad de los Estados componentes, resulta casi completamente neutralizado por el hecho de que el Senado toma sus resoluciones de acuerdo con el principio mayoritario. En virtud de tal hecho, el órgano legislativo queda privado de su carácter internacional.

## Confederación de Estados

Una unión puramente internacional de Estados, equivalente a una comunidad organizada, la llamada confederación de Estados, como, por ejemplo, la Liga de las Naciones, puede asemejarse en muchos aspectos a un Estado federal. La Constitución de tal comunidad forma el contenido de un tratado internacional, como ocurre normalmente en el caso del Estado federal. La Constitución de una confederación de Estados es un orden jurídico válido en el territorio de todos los Estados de tal comunidad internacional. Tiene el carácter de orden central y constituye una comunidad parcial, la "confederación". Los distintos Estados, llamados "Estados miembros", son, como los componentes del Estado federal, también comunidades parciales, constituidas por órdenes jurídicos locales, es decir, por sus órdenes jurídicos nacionales. La confederación, conjuntamente con los Estados miembros, forma la comunidad jurídica total de los Estados confederados.

La Constitución de la comunidad central, que es al mismo tiempo Constitución de la comunidad total de la confederación, puede establecer un órgano central competente para expedir normas válidas para todos los Estados de la comunidad, esto es, para toda la extensión de la unión. Tal órgano puede ser comparado con el órgano legislativo central de un Estado federal. Ordinariamente es un Consejo compuesto de representantes de los Estados miembros; estos representantes son nombrados por sus respectivos gobiernos. Normalmente, el órgano central expide unánimemente resoluciones obligatorias para los miembros de la unión, y cada Estado miembro de los representados en el órgano central tiene el mismo número de votos. No queda excluidas las resoluciones mayoritarias obligatorias, pero tales resoluciones son la excepción. Ejemplo de un órgano semejante es la Asamblea de la Liga de las Naciones.

La Constitución de una confederación ordinariamente no contiene preceptos relativos a las Constituciones de los Estados miembros. Es posible, sin embargo, que la autonomía constitucional de los miembros de una unión puramente internacional se encuentre restringida en alguna medida. Por ejemplo, el Pacto de la Liga de las Naciones exige que cada miembro de ésta sea un Estado "que se gobierne enteramente a sí mismo". Nada impediría que el acuerdo relativo a la Constitución de una Confederación obligase a los Estados miembros a tener Constituciones democrático-republicanas.

## CAPITULO II

LA ELABORACION DE LA POLITICA  
ECONOMICA de Jean Meynaud.

Capítulos 1 y 2 del Título Primero  
"El marco gubernamental".

## LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE ELABORAR LA POLÍTICA ECONOMICA.

Se trata, en primer lugar, de estudiar cómo se distribuye la facultad de decisión en materia económica y social entre los diversos órganos que componen el sistema gubernamental. El problema, bastante sencillo al principio, se complica por el hecho de que en muchos casos el responsable aparente de una determinada medida es distinto del autor real. A veces la firma no es más que un atributo formal. Una segunda cuestión se refiere a la puesta en práctica de este poder de decisión. Es raro que la elaboración de una política económica dependa exclusivamente de un solo sector del aparato estatal. La mayoría de las veces sus formulaciones exigen la colaboración de numerosas autoridades. Ya perceptible para las decisiones de alcance singular, esta necesidad se hace evidente para los dispositivos de ambición global. El entrecruzamiento de las potencias administrativas y la interdependencia de los diversos elementos de la vida económica convergen hasta hacer indispensable una coordinación que ningún sistema gubernamental en el mundo ha sido todavía capaz de realizar de modo plenamente satisfactorio.

Centrada sobre las funciones económicas y sociales del Estado nuestra exposición pondrá de relieve comprobaciones que tienen un significado para las diversas ramas de la actividad pública.

### Distribución de la facultad de decisión.

La pérdida de competencia de las Asambleas parlamentarias es un fenómeno inmediatamente visible. Va acompañado necesariamente de una expansión de las facultades del Ejecutivo. Este movimiento se observa en todas partes comprendidos los países anglosajones (e incluso en el Congreso de los Estados Unidos, que sin embargo, constituye el último ejemplo de un Parlamento de tipo clásico). Así la política económica introduce un activo fermento de desequilibrio entre los diversos órganos del sistema gubernamental. He aquí como se expresa un especialista particularmente documentado sobre este problema :

" Resulta trivial actualmente observar que en Francia el voto de una ley es necesario para modificar el número de los sementales nacionales, mientras que un simple decreto basta para fijar un precio piloto como el del trigo y que un informe de la Oficina de los Cambios pueda prácticamente efectuar una devaluación monetaria... Ya no es el Parlamento el que toma las decisiones más graves para la vida nacional... Se comprueba que todas las materias importantes que pertenecen a la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo tienen dos características comunes : son de naturaleza económica y financiera y han entrado en el campo habitual de acción de los Poderes públicos posteriormente al desencadenamiento de la primera guerra mundial. El Parlamento, en definitiva, está únicamente capacitado para conocer de las cuestiones que constituyen, durante el siglo XIX, la acción del Estado. En cambio, no lo está para la mayoría de aquellas de que el Estado ha empezado a ocuparse en el siglo XIX. Esta comprobación sugiere la idea que... las Cámaras no son capaces de tomar últimamente ciertas decisiones actualmente esenciales que no habrían sido tomadas en la época en que fueron organizadas bajo la forma que hoy todavía conservan" (1).

---

(1) GOGUEL (Francois) La deficiencia du système parlementaire Espry. Junio de 1953 (pág. 853 - 954).



## PERDIDA DE COMPETENCIA DE LAS ASAMBLEAS PARLAMENTARIAS.

El fenómeno merece un estudio atento en el sentido de que, lejos de obedecer a tendencias simplemente episódicas, parece corresponder a una evolución profunda e irreversible.

1. Explicación: Esta disminución encuentra, ante todo, su origen en causas externas que, no por superficiales, son menos poderosas. Sin embargo hay que ir más lejos y plantear el problema de la compatibilidad de la política económica con la lógica de la labor parlamentaria.

Las causas externas son numerosas. Sin pretender dar una enumeración exhaustiva, vamos a mencionar: Aumento considerable de la masa de la labor legislativa, que contrasta con la limitación del tiempo disponible en los Parlamentos: carácter cada vez más complicado de las cuestiones económicas y sociales, cuyo estudio profundo exige una elevada tecnicidad; impopularidad de muchas decisiones debido a las cargas que hacen pesar sobre todo o parte del público, lo cual explica una cierta tendencia de los parlamentarios (sobre todo en vísperas de elecciones) a descargar sobre otros el cuidado de dictarlas. Por último, no debe olvidarse que el éxito de diversas medidas está subordinado al secreto que envuelve su preparación (devaluación) o de su ejecución (gestión de un fondo de estabilización de los cambios).

Estos factores bastarían para explicar el declive relativo de las Asambleas. El movimiento viene apoyado y reformado por elementos de consecuencias más amplias cuyo efecto es el de hacer difícilmente conciliables los métodos tradicionales de los Parlamentos y los imperativos de una política económica racional. Tres de ellos, por lo menos, merecen especial mención:

1o., la política económica, particularmente desde el punto de vista de su formulación, choca con el carácter delicado, largo, peligroso del procedimiento parlamentario corriente. Estas complicaciones se ven normalmente aumentadas por el bicameralismo (Estados Unidos, en particular). Alcanzan un punto máximo en los Parlamentos que utilizan el sistema de las Comisiones permanentes, dotadas de amplios poderes (especialmente como era el caso de Francia bajo las III y IV Repúblicas, con la facultad de sustituir las disposiciones presentadas por el Ejecutivo por un nuevo texto sobre el que iba a emprenderse la discusión de la sesión).

Permaneciendo igual todo lo demás, estas particularidades explican las dificultades suscitadas por la aplicación de políticas financieras públicas (fiscal policy). Al poner en juego un sector particularmente sensible de las prerrogativas parlamentarias, el manejo de los gastos públicos, y sobre todo la imposición fiscal especialmente en el sentido de la lucha contra la inflación, corre el peligro de constituir una palanca de intervención inmediata poco adecuada. De ahí el renacimiento de la confianza frente a la política monetaria cuya aplicación es mucho más flexible y rápida.

2o. En el seno de las Asambleas, la acción económica se emprende en función de la regla normal del juego que es la lucha de los partidos, y a menudo también de personalidades que representan intereses diversos, ya sea en el orden profesional, ya en el plano geográfico. La noción del parlamentario que promulga en nombre de la nación, y, llegado el caso, contra los intereses inmediatos de su circunscripción, es un mito. Ni siquiera es cierto que una tal actitud, si llegara a materializarse, fuera favorable a la causa de la democracia. El político no puede en ningún caso permanecer diferente a las tensiones susceptibles de derivarse de las posiciones adoptadas.

Tomada al pie de la letra, esta observación conducirá a negar toda posibilidad de acción racional en un régimen democrático. La realidad es menos geométrica. Desde este punto de vista, el arte de la política consiste en distribuir las ventajas y las cargas reduciendo al mínimo las

reacciones de insatisfacción. No parece que el parlamentario, en contacto directo con elector, esté en mejores condiciones para imponer tales arbitrajes. En el límite preferirá mantener una distribución igualitaria (ya se trate de subvenciones o de imposiciones) que haga imposible toda acción diferencial o todo esfuerzo selectivo.

30. La acción económica, especialmente cuando tiende a orientar el desarrollo, es inconcebible sin un cierto nivel de continuidad al que parece oponerse a primera vista, el funcionamiento normal de un régimen democrático. El derecho de los electores a modificar la composición política de las Asambleas está fuera de discusión; la facultad de los diputados para transformar durante la legislatura la base de la mayoría es una variable de la acción estatal con la cual debe contarse (por lo menos en los países con coaliciones ministeriales inestables).

No puede evitarse que estos cambios repercutan sobre la política económica, particularmente si encuentran su origen en una crítica o en un rechazo del estado de cosas existentes. Sin embargo, es cierto que se disminuye considerablemente la eficacia de toda actividad pública al ponerla a merced de las vicisitudes partidistas corrientes. Intentar aislarla equivale a aumentar la pérdida de competencia ya analizada.

En resumen, la fórmula de la democracia representativa se revela poco favorable, en la mayoría de los casos, a la unidad, a la rapidez de acción, al rigor de las elecciones, a la continuidad, que parecen imperativos elementales de la política económica. Más exactamente no parece que los Parlamentos, pieza fundamental de esta forma de gobierno, estén bien armados para asegurar su elaboración y su formulación. Con ello se observa que la disminución de la competencia parlamentaria en esta materia no es fruto del azar sino que procede de causas permanentes.

2. Amplitud. La amplitud es considerable desde todos los puntos de vista. Ya se ha subrayado que las Asambleas parlamentarias se habían adaptado mal a las nuevas tareas asumidas por el Estado durante el siglo XIX: todavía es más evidente destacar que los parlamentos se han visto obligados a ceder al Ejecutivo por lo menos en parte, materias que pretendían reservarse con celoso cuidado (protección aduanera, por ejemplo).

Estos casos de pérdida de competencia abundan. Quizá ninguno sea tan significativo como el de los planes franceses de modernización y equipamiento, cuya influencia como factor de orientación a largo plazo no puede ser subestimada. El primer plan, cuyas opciones han ejercido un papel importante, ha escapado por completo en su concepción a la atención de los parlamentarios. Se ha efectuado un esfuerzo para informarles del contenido de los siguientes pero no deben exagerarse las repercusiones de una discusión y de una aprobación globales. Ciertamente, el Parlamento se ocupa indirectamente de la ejecución de los Planes a través del voto anual de los créditos de inversión, pero el impulso y la concepción del conjunto se sitúan fuera de él. Lo mismo, ocurre con la política de desarrollo regional: La casi totalidad de los textos que la organizan han sido adoptados por el Ejecutivo, que asume por completo la responsabilidad de su aplicación.

Sea otro sector de importancia vital: el de la integración europea. No cabe duda de que el Parlamento francés ha tomado la decisión final de autorizar la ratificación de los tratados que han creado la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la Comunidad Económica Europea (Mercado Común) y el Euratom. Asimismo ha tenido la posibilidad, por diversos medios, de pesar sobre el contenido de los dispositivos instituidos. Sin embargo, se tiene la sensación de que su contribución ha sido mínima (observación igualmente válida para la participación de Francia en la "liberación de los cambios" en el marco de la O. E. C. E.) No parece que el proceso haya sido sensiblemente diferente en los demás Estados.

Si nos limitamos a la acción de " coyuntura ", podemos observar hasta la saciedad la mis-

ma situación. Así la política monetaria, ya se trate de la distribución del crédito o de la fijación de las paridades exteriores del franco, corresponde casi totalmente al Ejecutivo (bajo reserva de un cierto papel propio del Instituto de Emisión). Un movimiento parecido se encuentra en las finanzas públicas. Hasta el presente se consideraba el voto del Presupuesto como un medio eficaz de control de la acción de los ministros y de la Administración. No obstante diversos fenómenos han provocado poco a poco -a diferencia de lo que existe desde hace tiempo en Gran Bretaña- un neto declive del poder parlamentario en materia financiera; por ejemplo la expansión de los mecanismos extrapresupuestarios y de las operaciones del Tesoro o del desarrollo de los ingresos afectados. Además recientemente, las condiciones mismas de la deliberación presupuestaria han sido alteradas. Se han utilizado numerosos dispositivos para acelerar la supervisión del Parlamento y por tanto, hacerla menos pesada. Su oportunidad no se discute aquí el aumento de la libertad de maniobra que resulta de ello para el Ejecutivo es evidente. Se ha visto considerablemente aumentada bajo la V República.

Resultaría fácil multiplicar los ejemplos. Nos limitaremos a evocar un último punto. Contrariamente a su colega británico el diputado francés gozaba de la iniciativa de los gastos. La actual Constitución (artículo 40) al reformar y generalizar diversas prácticas adoptadas bajo la IV República, suprime este derecho.

Quiere decir esto, que las Asambleas están actualmente desprovistas, particularmente en Francia, de toda posibilidad de acción sobre los asuntos económicos del país? Sería más exacto escribir que sus actos y operaciones en este sector emprenden caminos que no todos parecen ser igualmente favorables a una gestión sana.

En primer lugar, el Parlamento no ha renunciado en modo alguno a intervenir en campos particulares, y sucede incluso que se reserva, con aspereza, materias con incidencias electorales notables (reglamentación de la expedición de bebidas, privilegios de los cosechadores, fiscalidad del "pequeño comercio")...

Las categorías más activas de productores tienen múltiples defensores en la Asamblea (a veces en todos los bancos), cuyo dinamismo basta para constituir las mayorías necesarias para la concesión de ventajas específicas (trigo, vino, remolacha, artesanado). En ciertos casos, las medidas tomadas de este modo tienen sólo una pequeña incidencia sobre la situación económica; en otros se revelan en contradicción flagrante con el dispositivo general montado por los ministros responsables. Tendremos ocasión de volver a insistir sobre los daños que la satisfacción de esos objetivos particulares puede provocar en el campo de la política económica general.

De modo más amplio -y esto vale para muchos países- el Parlamento es susceptible de frenar al Ejecutivo y de entorpecer lo que este último se esfuerza en realizar, a menudo al precio de grandes dificultades. Incapaz de concebir y de promover una acción global. La Asamblea va a atacar, generalmente por piezas, lo que existe. Se llega entonces a paradojas desconcertantes. Así, bajo la IV República, el Parlamento se mostró incapaz, como hubiera sido su misión de dotar a las empresas públicas de un estatuto. Por el contrario, cada una de las Cámaras disponía de una Subcomisión "encargada de seguir y de apreciar la gestión de las empresas industriales nacionalizadas y de las sociedades de economía mixta" (órganos que manifiestamente repetían sus funciones con la Comisión de Verificación de las Cuentas de las Empresas públicas, que llevaba perfectamente a cabo su cometido).

No pretendemos discutir con ello la utilidad e incluso el carácter insustituible del control parlamentario en una democracia sino subrayar el mal uso que se hace de él. Ningún Gabinete podría efectuar una obra económica satisfactoria si corriera constantemente el peligro de ver sus iniciativas discutidas o paralizadas. Demasiado a menudo, allí donde existen poderes efectivos al Parlamento da sensación de una fuerza puramente negativa. Es pues, imposible concebir una mejora de los poderes que permitiera a las Asambleas desempeñar su papel normal de

supervisión sin comprometer la buena marcha de la gestión pública ?

3°. Remedios. - En la medida en que la pérdida de competencia se lleva a cabo por la vía de la legislación delegada ("decretos leyes"), se ha pensado en limitar su alcance, ya sea por una especificación precisa de las materias concedidas al ejecutivo, ya por la obligación de recurrir al informe de Comisiones parlamentarias, ya por la organización de un control a posteriori de las medidas tomadas. La experiencia ha demostrado la eficacia limitada en este tipo de procedimiento.

En un plano más general, se ha pensado, a semejanza de lo que se hace en Estados Unidos, en mejorar la competencia técnica de los diputados, por ejemplo, aumentando las facilidades de documentación de que éstos disponen, poniendo expertos más numerosos a la disposición de las Comisiones... Es fácil darse cuenta de que se trata con ello de paliativos no todos desprovistos de peligro.

Entre las fórmulas utilizadas en Francia, para cambiar el signo de la corriente, una de las más importantes es la de la Iccadre.

Incluso su denominación resulta ambigua. Abandonado el sentido especial que le fue concedido por el artículo 5° de la Ley 17 de agosto de 1948, la tomamos aquí en la acepción amplia de un texto que se caracteriza por contener los principios de la materia legislada y por remitir, para la puesta en práctica, a disposiciones reglamentarias dictadas por el Ejecutivo. Utilizado en diversas ocasiones, este sistema, ya empleado en 1936 por León Blum, parece seductor.

Sería erróneo exagerar su poder en la medida en que, muy a menudo, la política económica no es asunto de principios generales sino a disposiciones de detalle.

En definitiva, el problema permanece intacto. Su contenido es relativamente explícito. Por una parte, las Asambleas no parecen tener los instrumentos de la política económica. Por otra es inconcebible que el Ejecutivo eluda en esta materia toda responsabilidad frente al Parlamento. La solución reside, evidentemente, en la materialización de la responsabilidad política del Gabinete, bajo reserva de que presente un contenido positivo y no conduzca únicamente a paralizar o a contrariar la actividad de los ministros responsables. Es evidente que se trata entonces de un aspecto particular, muy importante en sí mismo de la buena marcha de las instituciones: es imposible descomponer en piezas separadas el problema de la reforma del Estado.

Es sabido que la V República ha intentado resolver el problema colocando al Ejecutivo en posición de fuerza frente al Parlamento. Múltiples disposiciones de la Constitución tienen por finalidad explícita reducir el campo de competencia y los medios de acción de las Asambleas: así, el artículo 34 de la Constitución, al enumerar las materias que corresponden a la ley (el resto corresponde al Ejecutivo), tiene como consecuencia que el Parlamento deja de poder legislar libremente sobre cualquier tema. Además hay que señalar que las disposiciones constitucionales han sido agravadas por una interpretación muy restrictiva de los derechos de las Asambleas.

Esta situación no puede considerarse satisfactoria y es muy dudoso que se mantenga después de la desaparición del general De Gaulle. A menos que se vaya a parar a un régimen totalitario, Francia deberá reconstruir un régimen en el cual el Parlamento recobrará entonces todos los problemas institucionales a los que la IV República no supo dar respuesta.

## AMPLIACION DEL PAPEL DEL EJECUTIVO.

Ninguna enumeración podría expresar con todo realismo la amplitud del papel desempeñado por el Ejecutivo en la elaboración de la política económica. Es al nivel de la acción cotidiana donde convendría situarse para captar su importancia y su variedad. Actualmente no existe ningún sector de la vida de los negocios en que el estado no intervenga para vigilar, estimular, corregir, reglamentar. Al lado de las grandes opciones cuya resonancia se extiende hasta la prensa de información (dimensión de los créditos públicos afectados a las inversiones o consistencia del esfuerzo de exportación) el lado de las dificultades importantes como el desequilibrio presupuestario o la escasez de divisas, figura una multitud de cuestiones de las que la opinión sólo es informada de modo irregular (reglamentación del precio de los productos farmacéuticos, por ejemplo). Ello equivale a subrayar la masa de responsabilidades que asume diariamente el Ejecutivo. Ha llegado el momento de analizar esta noción en sus elementos esenciales: Los ministros, por una parte; los funcionarios, por otra.

1. Posición de los ministros. - En un régimen parlamentario los ministros son, en la casi totalidad de los casos, escogidos entre los miembros de las Asambleas. De ello se deducen importantes consecuencias desde el punto de vista de la acción económica gubernamental.

En primer lugar, los ministros tienen, al principio, el mismo punto de vista de los diputados ordinarios. Tienen también su circunscripción que cuidar y que defender. Además, se hallan permanentemente sometidos a la presión de sus colegas que continúan dentro de las filas y que les impulsan a utilizar las importantes prerrogativas de que disponen de acuerdo con los intereses del partido. En este sentido su libertad de acción parece reducida. No obstante, diversos factores intervienen para intensificarla. Ante todo, la responsabilidad misma que asumen los ministros es un elemento susceptible de obligarles a un mayor rigor, especialmente en el aspecto financiero. Luego, la intervención de los servicios situados bajo sus órdenes, que, la mayoría de las veces, no dejarán de expresar las consecuencias de las demandas formuladas: mejor informado el ministro puede fundar su resistencia frente al punto de vista sostenido por la administración. Por último, el carácter a menudo contradictorio de las reivindicaciones presentadas por las diversas partes en una misma disputa: si así lo desea, el ministro puede encontrar en esta oposición más amplias facilidades de maniobra.

Entre los factores que condicionan la posición de los ministros cabe citar dos de particular importancia:

- Su conocimiento de los problemas tratados. Es la vieja cuestión del ministro-aficionado frente al ministro-técnico. En efecto, a menudo el ministro es un "aficionado" respecto a las cuestiones de que es responsable. La experiencia demuestra que le resulta posible a una mente suficientemente flexible asimilar bastante de prisa lo esencial de las materias abordadas. Aún cuando es indispensable un mínimo de tiempo para este aprendizaje.

- Duración de sus funciones. Desde muchos puntos de vista, la inestabilidad ministerial, allí donde se da (Francia, Italia, Finlandia, etc.) interviene para limitar la facultad de impulso y de control ejercida por un ministro en el seno de su Departamento. Un factor atempera un poco sus consecuencias: la afectación de ciertos hombres a los mismos cargos a través de las sucesivas combinaciones.

Aparte de estos dos elementos de importancia variable, debe señalarse un fenómeno de repercusiones generales: la amplitud de las tareas realizadas y de las misiones asumidas por cada Departamento ministerial. En esta época de intervención universal del Estado, esta amplitud es tal que le resulta imposible a un ministro estudiar todas las cuestiones que dependen de su campo, incluso estar al corriente de ellas. Un ministro no puede eludir sus tareas ordinarias.

de hombre político en un momento en que sus electores más esperan de él. Una gran parte de su tiempo debe destinarlo a actos o ceremonias de pura presentación. Reuniones y recepciones de todas clases acaparan largo tiempo de su horario. La formalidad de la firma es tan abrumadora que el titular debe delegar una parte de la misma. Le queda, evidentemente, muy poco tiempo para las cuestiones de fondo; incluso si trabaja de modo muy asiduo, el ministro se verá obligado a limitarse a los aspectos más generales o a algunos problemas que le interesan particularmente. Estas circunstancias, estas servidumbres si se quiere, no son exclusivas de los Ministerios Económicos; pero ejercen en ellos, no obstante, influencias particularmente visibles, habida cuenta de la complejidad y de la tenacidad de los problemas.

En Francia, un hecho ha transformado parcialmente la situación: la importancia adquirida durante los últimos años por los Gabinetes de los ministros. Principalmente orientados antaño hacia las relaciones con las Asambleas parlamentarias, los Gabinetes se han convertido en muchos casos en un instrumento de trabajo para el ministro en lo referente a las tareas efectuadas por su Departamento. No es posible ninguna formulación general, puesto que la situación varía de un caso a otro. El Gabinete puede intervenir como instrumento de control o de coordinación frente a la Administración: así sucede que tiende a sustituir a ésta en cierto modo a "corto circuitoarla" y a veces a desempeñar un papel de freno que conduce a paralizar la resolución de los asuntos. Se ha visto ministros despachar los problemas fundamentalmente con los miembros de su Gabinete (en particular los "encargados de misión" escogidos por su capacidad técnica) y despreciar por consiguiente, los directores y jefes de Servicio.

Esta evolución ha sido criticada: se acusa a los miembros de los Gabinetes de intromisiones excesivas en la Administración (cuando su única responsabilidad es aquella, de carácter personal, que contraen frente al "patrón"). Estas observaciones son pertinentes: la "dictadura de los Gabinetes", para utilizar una expresión sugestiva, pero un poco excesiva en muchos casos, tiene aspectos desagradables, sobre todo el de enmascarar las responsabilidades. Los acusados no dudan en responder que ello constituye uno de los escasos medios a disposición de los ministros para hacer frente al poder efectivo de las Administraciones.

2. Papel de los funcionarios. Los teóricos esgrimen sus respectivos puntos de vista en cuanto a la situación exacta de la Administración en nuestras instituciones políticas. En opinión de muchos, la distinción entre un sector administrativo encargado de ejecutarlas está totalmente superado. Sin emprender a fondo la discusión de este problema, vamos a limitarnos a señalar que actualmente, y en particular en materia económica, la Administración participa estrechamente en la elaboración de la política que, por consiguiente, tiene competencia para aplicar.

Se está generalmente de acuerdo en subrayar que dos factores han facilitado el acceso de la Administración a la adopción de decisiones: su permanencia y su competencia técnica. Sobre el primero no cabe hacer casi ninguna reserva: los funcionarios gozan en Francia, como en muchos países de Occidente, de una estabilidad que aumenta notablemente su influencia sobre los políticos (escasez de las mutaciones en el alto personal con ocasión de los cambios ministeriales). El argumento de la competencia técnica, válido para las materias especializadas, no parece tan serio al nivel de la política económica en general. Es un hecho cierto que, durante mucho tiempo, la formación económica de los altos funcionarios permaneció casi en todas partes insuficiente, los talentos de exposición general y los conocimientos jurídicos ocupaban un lugar decisivo en las oposiciones y exámenes. La situación se ha modificado lentamente, bajo la acción de las necesidades; actualmente, en varios sectores de la función pública, existen verdaderos técnicos de las cuestiones económicas. Cabe presumir que el fenómeno va a intensificarse.

Aparte de estas particularidades, un elemento más general garantiza a los funcionarios un papel importante: la naturaleza misma de la tarea considerada. Excepción hecha de algunas grandes opciones espectaculares, la política económica se reduce a una reglamentación permanente que exige una supervisión constante. La acción sobre el detalle y en detalle ocupa un lugar

que el profano dista mucho de sospechar. Las opciones fundamentales no valen en sí mismas más que en función de las medidas cotidianas que tienen por objeto transponerlas a la realidad. Dicho de otro modo, la colaboración de la acción económica gubernamental es una tarea continua que sólo un cuerpo administrativo parece capacitado para asumir.

La influencia de la burocracia supera, evidentemente, este campo. Toda actividad del Estado donde se afirme la tecnicidad (sector militar, por ejemplo) puede formar parte de su campo de actividad. Juega en todos los compartimientos de la vida social incluidos en ellos la actividad de los negocios privados.

Esta observación trivial es necesaria para apreciar el alcance de las críticas formuladas contra la extensión de las competencias administrativas.

A menudo éstas son excesivas en su mismo contenido. Nadie podría discutir la influencia considerable de la Administración ya se trate de frenaje o de impulsión. Sin embargo, no parece razonable presentar en bloque a la Administración como una tecnocracia que intente imponer sus concepciones en un mundo político demasiado dividido para ser capaz de defenderse y que lo consiga efectivamente en todos los casos. Cuando un ministro tiene ideas y proyectos concretos es raro que su Departamento, a menudo dividido a su vez, entable una lucha abierta contra su jefe. No obstante, ocurre a veces que el político vacila, da muestras de ignorancia o de concepciones vagas, se desinteresa de ciertos temas, la consecuencia es entonces, naturalmente, que, en diversos puntos, el funcionario dirige realmente el país. De ahí la aparición y el desarrollo muy acusado en el momento presente de tendencias tecnocráticas, pero no hay que invertir las causas del movimiento.

En el plano del arte político el problema a plantearse es sencillo: el político está allí para tomar iniciativas, hacer prevalecer algunos grandes principios y organizar una supervisión general, pero no para agotarse en vano en la realización de tareas cotidianas. La cuestión reside en instituir un control de la Administración por parte de los ministros que salvaguarde las facultades inalienables de éstos sin entrometerse excesivamente en la libertad de maniobra necesaria para aquella.

Serfa enmarcar la verdad afirmar que el problema se encuentra resuelto en Francia, o incluso que es fácil de resolver. Por otra parte, no es exclusivo de este país, como lo atestigua el ejemplo de Gran Bretaña, donde se ha designado una Comisión para realizar un estudio profundo de ese tema. A veces se pretende, para resolverlo, recortar los Ministerios existentes en unidades más pequeñas y de este modo más manejables. Aún suponiendo que alcance sus fines; una tal manipulación complica el esfuerzo necesario de la coordinación que vamos a estudiar.

Concluamos sin originalidad que la Función pública juega actualmente en todos los países un papel fundamental en la elaboración de la política económica, sobre todo si se añade a la influencia de la Administración la de los funcionarios momentáneamente "destacados" (en los propios Gabinetes ministeriales o en los grandes organismos económicos y financieros) y si se tienen en cuenta las relaciones mantenidas bajo diversos conceptos por los funcionarios con los parlamentarios. A partir de este punto conviene estudiar ahora la coordinación de la política económica.

Puesta en práctica de la facultad de decisión.

Como ya hemos señalado, es muy extraño que la conducta de una acción económica concierne a un solo sector del sistema gubernamental. La mayoría de las veces, muchos Centros van a verse obligados a participar en ella. Una tal multiplicidad debe normalmente engendrar oposi-

ciones: a las discusiones eventuales entre el Parlamento y el Gabinete se añadirán las rivalidades entre Administraciones y entre Ministerios, pero también entre las distintas secciones de un mismo Departamento. Las luchas administrativas son un factor esencial del proceso político y su análisis sistemático todavía no ha sido iniciado.

Estas competiciones encuentran su origen en factores innumerables, entre los que debe señalarse las disputas personales.

Intervienen igualmente como elementos de discordia el peso de las tradiciones (éste es el caso de las dificultades que encuentran para implantarse las Administraciones nuevas, como la Mejora del Territorio) y los desacuerdos de orden intelectual.

Preocupaciones específicas-equilibrio presupuestario para la Hacienda, implicaciones de la Defensa Nacional para los Ministerios militares- son factores de bloqueo o de resistencia.

Por último, hay que considerar igualmente la preocupación de las Administraciones. Sin querer instituirse en sus abogados de modo incondicional, los funcionarios tienden a sostener preferentemente el punto de vista de las categorías con las cuales tienen relaciones constantes (defensa de los campesinos por el Ministerio de Agricultura). Todos estos elementos, y podríamos citar muchos otros, explican las dificultades de la elaboración de una política económica unificada.

La relación entre la eficacia y la unidad es, ciertamente demasiado evidente como para que sea necesaria su demostración: vamos a limitarnos a señalar los principales aspectos de la indispensable unificación.

Ante todo, el de una convergencia de los esfuerzos sin la cual la política emprendida corre el peligro de desembocar en el fracaso. Así ocurre especialmente con las acciones globales como la lucha contra la inflación. La elaboración de un dispositivo coherente supone la colaboración de todos los centros capaces de desempeñar un papel en la materia, bien sea por medidas positivas, bien por la mera resistencia a reivindicaciones particulares. Dado que los perfeccionamientos del análisis teórico hacen cada vez más evidente la interdependencia de los diversos factores de la actividad económica, cabe esperar un refuerzo de esta preocupación por la unidad.

La unificación puede también entenderse como el acuerdo de una solución de conjunto para solucionar problemas complejos que atañen a intereses múltiples. Así la coordinación de la carretera y del ferrocarril (para no citar otros modos de transporte -vías fluviales, tráfico aéreo...- que tienen igualmente un punto de vista entre los agentes económicos se prolonga de modo natural en el plano gubernamental; el inmovilismo es entonces el precio pagado por la ausencia de una concepción unificada.

Bajo estos diversos aspectos, la unificación impone fatalmente a unos y a otros concesiones y sacrificios de todas clases.

Puede resultar de ello una acción retardataria o incluso una voluntad de bloqueo, apoyándose en la facultad de resistencia que permite la prerrogativa del centro-seing. Por consiguiente se hacen indispensables mecanismos de coordinación: puede emplearse a este efecto, bien la negociación, bien la atribución a un Centro de una preponderancia sobre los demás. Por añadidura, una visión realista debe tener en cuenta los organismos que, a la vez que pertenecen al sector público, goza, de hecho o de derecho, de una autonomía de gestión.



## LAS FUERZAS QUE INTERVIENEN EN LA ELABORACION DE LA POLITICA ECONOMICA.

Se ha convertido en un t6pico subrayar que la polftica econ6mica resulta, en la pr6ctica, del enfrentamiento de un cierto n6mero de fuerzas que pesan en un sentido o en otro, sobre las autoridades competentes. El dispositivo frenado (o la ausencia de decisi6n) representa el punto culminante de un proceso, a menudo lento y complejo. Dos observaciones van a ayudarnos a comprender su funcionamiento.

1º) La polftica econ6mica repercute de modo directo o eventualmente muy indirecto, sobre los intereses de los agentes econ6micos, productores y consumidores. Distribuye ventajas para algunos, pero impone sacrificios para otros. No existe quiz6 ninguna otra noci6n que ponga en relieve de modo m6s exacto la tarea de los responsables de elecci6n o arbitraje. Frente a un aumento del costo de la vida, un partido en la oposici6n puede sostener acumulativamente las reivindicaciones de los campesinos, de los peque1os comerciantes y de los asalariados: tiene la posibilidad de ganar con ello un prestigio electoral acrecentado. Una formaci6n que asume las cargas del Poder se ve privada con ello de las seducciones de la demagogfa: sabe muy bien que no se puede contentar a todo el mundo a la vez e incluso que no se consigue siempre evitar el riesgo de tener descontento al conjunto de los electores (situaci6n que puede derivarse tanto de una acci6n valerosa como de una voluntad de contemporalizaci6n).

Por consiguiente, es comprensible que las categorfas econ6micas o sociales, alcanzadas por una decisi6n gubernamental, se esfuercen por obtener con ella una mejora en un sentido favorable para sus intereses. De este modo nacen fen6menos de presi6n cuya manifestaci6n, digase lo que se quiera, es inseparable del funcionamiento de las sociedades democr6ticas. Los regfmenes autoritarios disponen de una variada rama de t6cnicas para neutralizarlas o para anularlas; los m6s vigorosos, incluida la U. R. S. S., no consiguen aniquilarlas por completo.

2º) La polftica econ6mica dista mucho de constituir un cuerpo codificado de principios y de t6cnicas sobre cuya puerta en pr6ctica reine el acuerdo un6nime de los t6cnicos a pesar de los progresos de la teorfa, es un arte en el cual entra todavfa mucha incertidumbre y por consiguiente, mucho empirismo e intuici6n. Hemos odo evocar a un especialista eminente de la acci6n monetaria, respecto a este tema, la funci6n del astr6logo bajo el Ancien R6gime. Se trataba sin duda de un alarde oratorio, pero el hecho cierto es que la precisi6n del astr6nomo contin6a hasta el momento presente (y quiz6s de modo duradero) absolutamente fuera del alcance de los economistas.

Por consiguiente, situadas ante una dificultad concreta, las autoridades no tienen otro recurso que consultar, pedir consejo por m6s que el problema los constituye en muchos casos la divergencia de los puntos de vista manifestados.

En definitiva, parece posible distribuir el tema examinado entre dos nociones: las presiones recibidas y las opiniones solicitadas. Vamos a seguir esta divisi6n por su claridad y su valor sugestivo; no obstante, debe considerarse puramente convencional e incluso, a diversos respectos, ficticia. En efecto vamos a ver c6mo muchas presiones ejercidas se reducen a la formulaci6n de sugerencias. Por otra parte, algunas formas de consulta organizadas por las autoridades (t6cnica llamada de la "administraci6n consultiva") se han incluido legftimamente por los especialistas en la categorfa de los fen6menos de presi6n. Hace falta insistir sobre el relativismo de todas las clasificaciones actuales en las ciencias sociales ?

Las presiones recibidas.

El lector evocar6 inmediatamente a este respecto los grupos de presi6n que constituyen

· actualmente una categoría particularmente en boga; pero no por ello deberá olvidar que representan un aspecto particular, adaptado a nuestras sociedades, de fenómenos comunes a todas las épocas y a todos los regímenes políticos. Además su misma noción está lejos de comprender la totalidad del empuje sufrido por la organización gubernamental.

## LOS GRUPOS DE PRESION

1. Definición y campo de actividad. Desde el punto de vista que nos ocupa ahora pueden definirse los grupos de presión como aquellas organizaciones de individuos que, teniendo en común determinados intereses, se esfuerzan por influir en la formulación y la ejecución de la política económica de manera de asegurar la protección o la promoción de sus intereses. Puede tratarse, ya sea de una acción de sentido negativo, tendiente, por ejemplo, a impedir la adopción -o a obtener la abolición- de una disposición contraria a los intereses de los miembros del grupo, ya sea a un esfuerzo de carácter positivo tendiente en particular a obtener la realización de medidas desfavorables a estos intereses. Los grupos de presión pueden ser grandes o pequeños, permanentes o temporales, ricos o pobres, poderosos o débiles: su característica común es una voluntad de actuar en los distintos niveles de la vida política, de manera a poder desviar la actividad de los poderes públicos en un sentido que resulte provechoso para los intereses particulares defendidos por el grupo.

El campo de los grupos de presión es extremadamente amplio, en el sentido en que estos grupos no son más que las fuerzas sociales económicas, culturales de la pasión, organizadas y actuantes. Ello equivale a decir que, evidentemente, la acción de los grupos de presión no está confirmada a la política económica. En el presente estudio vamos a limitarnos naturalmente a la intervención de los grupos de presión en el terreno económico propiamente dicho.

a) Se acostumbra a clasificar a los grupos de presión, en el campo económico, en tres categorías - los autores anglosajones les llaman los "big three" -, la agricultura, los negocios, el trabajo. Pero se ha señalado que en ciertos países y particularmente en Francia, conviene añadir una cuarta categoría: la de las empresas pequeñas y medias, para recoger la terminología consagrada.

Es cierto que la acción de un organismo como la Confederación General de Empresas pequeñas y medias -o más recientemente la Unión de Defensa de los Comerciantes y Artesanos- presentan rasgos específicos. Señalamos que en ningún país los consumidores parecen haber organizado grupos de presión lo bastante poderosos como para influir de modo decisivo el aparato gubernamental.

Con ello se dibuja uno de los aspectos esenciales de la actividad de los grupos de presión en nuestras sociedades: el grado muy desigual de protección otorgado a los diversos intereses en litigio. Indiscutiblemente la producción -y no el consumo- constituye el campo predilecto de estos grupos.

b) En cada una de estas categorías encontramos agrupaciones de estilo muy diverso. Unas representan intereses globales de alcance extremadamente extendido. Mencionaremos a título de ejemplo, para los negocios, el Consejo Nacional del Patronato francés, la Asociación Nacional de Fabricantes en los Estados Unidos que reúne cerca del 85 por 100 de la producción total de los bienes manufacturados, la Federación Nacional de los Sindicatos de Propietarios Agrícolas, la Unión de Campesinos Suizos, la Federación Americana de Campesinos, que representan los intereses de la población agrícola media y del gran comercio agrícola; para el trabajo,

las grandes centrales sindicales obreras, del tipo de la Confederación General del Trabajo en Francia, la Federación Americana del Trabajo, etc. Se trata de pesadas máquinas dotadas de un personal administrativo permanente y que gozan de recursos financieros a veces considerables; el número de sus miembros, su estructura federal, la diversidad de intereses de los grupos y subgrupos que engloban constituyen, a la vez, su fuerza y su debilidad.

Al lado de estos organismos, con ambiciones necesariamente generales, encontramos grupos que representan intereses mucho más especializados: Cámara Sindical de la Siderurgia Francesa, Unión de Industrias Metalúrgicas y Mineras, Instituto Americano del Hierro y del Acero, Asociación Americana de Banqueros, Asociación de la Industria Siderúrgica Italiana... En la mayoría de los países casi todas las ramas de actividad económica de alguna importancia poseen una asociación profesional encargada de defender los intereses de la misma, especialmente frente a las iniciativas del Poder Público, Estas Asociaciones están unidas la mayoría de las veces de un modo u otro, a órganos de carácter global; pero, en muchos casos, la relación se reduce a lazos federales bastantes flexibles. Tales asociaciones dan muestra en general de un grado de coherencia bastante acusado que aumenta indiscutiblemente su fuerza de persuasión y su poder de negociación. Al tratarse de tomar posición respecto a una determinada medida su actitud puede ser más clara -por tanto más eficaz- que la de organismos más amplios que deben compaginar intereses a veces contradictorios.

Además, no hay que exagerar el alcance de esta homogeneidad de las agrupaciones corporativas, o, por lo menos, considerarla como total; los diversos sectores que componen una determinada industria por ejemplo, la industria química, poseen, sin duda, numerosos intereses comunes, pero su posición puede divergir a propósito de ciertos problemas importantes como la importancia del mercado exterior (los sectores con vocación exportadora manifiestan reticencias en cuanto a la protección reclamada por los demás). Se llega con ello a nuevas subdivisiones en la representación de los intereses y a la constitución de grupos más homogéneos, si bien desde el punto de vista profesional bien en el plano territorial pero este estrechamiento de la esfera de los grupos de presión comporta evidentemente el riesgo de una disminución de su influencia.

Por consiguiente, se observa que, en definitiva, la fuerza de penetración de los grupos de presión depende a la vez de su poder específico (número de sus miembros, amplitud de sus recursos, etc. y de su coherencia interna) sin embargo, no siempre es posible combinar estos dos factores, o, más exactamente, rara vez es posible poder desarrollar uno de ellos sin consentir algún sacrificio en el otro. Este es uno de los elementos de la limitación del poder de los grupos en nuestras sociedades.

c) Además, no hay que considerar que los grupos de presión presenten un frente unido contra los Poderes públicos. Antes al contrario, conviene insistir en las revalidades de intereses que los enfrentan unos a otros, sobre los conflictos que les oponen unos a otros, a veces de modo muy violento. Recordemos, a título de ejemplo, el conflicto mantequilla-margarina, e incluso la lucha que libran las diversas formas de transporte.

Resulta inútil insistir sobre la contraposición de intereses entre los grupos patronales, o de inspiración patronal, y los grupos representativos de los trabajadores. No obstante, debe subrayarse un punto importante: la realización de un frente común, por lo menos tácito de las fuerzas patronales y obreras frente a ciertos acontecimientos susceptibles de constituir una amenaza contra la rama o la profesión. El caso es muy claro en lo que se refiere a la protección de la economía nacional contra la competencia extranjera (véase las reacciones sensiblemente análogas de las centrales patronales y obreras ante la reducción de los derechos de aduana).

2. Técnicas de intervención. - Ante todo, se plantea un problema: que importancia tiene

la actividad de los grupos de presión el recurso a la corrupción propiamente dicha; por ejemplo, la compra de votos parlamentarios en un escrutinio particularmente importante para los intereses de un grupo determinado o, de modo menos brutal, la concesión, bajo una u otra forma, de ventajas materiales a las autoridades cuya comprensión, apoyo activo, o, por lo menos, neutralidad, se desea asegurar. Sería pueril silenciar el papel y el poder del dinero en la política: la corrupción bajo cualquiera de sus modalidades -y existen formas muy sutiles- constituye un procedimiento de influencia, una técnica de penetración e igualmente un medio de gobierno. No obstante, sería exagerado e incluso irresponsable reducir a la corrupción pura y simple lo esencial incluso una parte apreciable, de las técnicas de intervención. Aunque una prudencia excepcional sea indispensable en este campo, parece posible afirmar que la compra directa de votos y de conciencias representa probablemente en las sociedades industriales una forma excepcional de intervención de los grupos de presión.

Por el contrario, la promesa de un apoyo o la amenaza de un ataque a propósito de una elección y quizá sobre todo de una reelección, desempeña un papel considerable; en el límite, puede tratarse de un verdadero chantaje. La función de diputado se ha convertido en un oficio muy bien pagado en muchos países y que comporta, digan lo que digan los interesados, sólidas y substanciales ventajas materiales existe una profesión parlamentaria en la cual el diputado intenta mantenerse a cualquier precio. No cabe duda de que la preocupación por su reelección es uno de los factores que pueden influir en la conducta del diputado medio con mayor fuerza, y el argumento es válido no solo al nivel del diputado individual, sino también al del partido que intenta constantemente ganar el máximo número de escaños.

Tales parecen ser las consideraciones que merecen recordarse en el análisis, que se efectuará de modo muy rápido de los diversos medios de acción de grupos de presión. Vamos a distinguir aquí tres niveles de intervención: el proceso electoral, el funcionamiento de la vida política y la formación de la opinión pública general.

a) La intervención en el proceso electoral. - Una tal intervención puede constituir una forma de acción particularmente eficaz para los grupos de presión susceptibles, ya sea de ejercer una influencia sobre una gran parte del cuerpo electoral del conjunto del territorio, ya de movilizar fondos importantes en favor de determinados candidatos. A veces el grupo se limitará a sostener a aquellos entre ellos que debido a su conducta pasada y a su acción general, le parecen ofrecer las garantías deseadas; a veces exigirá compromisos precisos reservando su apoyo a aquellos que habrán suscrito, incluso por escrito, tales compromisos. Una variante de esta intervención consiste en la amenaza de emprender la lucha en las próximas elecciones contra los diputados que voten medidas consideradas desfavorables para los intereses del grupo.

Es difícil medir la influencia exacta que pueden ejercer los grupos en su esfuerzo de manipulación del cuerpo electoral. Probablemente se tiende a exagerarla, pero está fuera de duda que la esperanza de obtener una intervención en su favor, y quizá sobre todo el temor a una acción dirigida contra su reelección actúan fuertemente sobre la conducta de los parlamentarios. Este proceso puede actuar con particular fuerza en los regímenes con partidos múltiples. Señalemos que los grupos de presión tendrán que preocuparse luego por el respecto a los compromisos adquiridos durante la campaña electoral: respecto que no se sobreentiende.

Conviene relacionar con la intervención en el proceso electoral la acción sobre la designación de los funcionarios, por lo menos en los países en que los procedimientos de reclutamiento de la función pública dejan un margen de maniobra suficiente a los grupos de presión. No cabe duda de que la tendencia actual es la de rodear la entrada en el servicio público de sólidas garantías de imparcialidad y de objetividad, que entorpecen y en el límite impiden totalmente, la intervención de sus funcionarios, pero, incluso en los países donde estas garantías actúan al máximo, existe un cierto número de cargos elevados cuyos titulares no pueden ser designados más que en función de consideraciones políticas y por consiguiente, con ello se abre de

nuevo una posibilidad de intervención a los grupos de presión.

b) La intervención en el funcionamiento de la vida política. Esta intervención, que se ha podido calificar de técnica casi cotidiana de presión sobre el Poder, es susceptible de revestir modalidades muy variadas y de alcance muy desigual. He aquí algunas observaciones destinadas a centrarla:

La acción de los grupos de presión puede ejercerse, como ya hemos visto, ya sea de modo negativo, para luchar contra una determinada medida propuesta por el Gobierno -establecimiento de un impuesto, por ejemplo- ya sea de modo positivo, para promover una determinada medida deseada por el grupo -concesión de una subvención, por ejemplo. De modo general, la acción negativa es más fácil de llevar a cabo que la acción positiva, ya que en este último caso hay que contar con la fuerza de inercia que retiene a los poderes públicos a no lanzarse en nuevas aventuras y con las barreras que pueden establecerse en numerosos puntos del circuito político contra la adopción de las medidas deseadas por los grupos (sobre todo si son susceptibles de afectar a las finanzas políticas). La posición de los grupos parece más fuerte de la defensa de las ventajas adquiridas en que la adquisición de nuevas ventajas o si se prefiere, hay que poner en el segundo caso más medios en acción que en el primero.

Una vez conocidas las intenciones gubernamentales, o una vez precisados los deseos del grupo, puede ponerse en práctica el dispositivo de intervención. Este dispositivo comporta, evidentemente, contactos lo más numerosos posibles con las autoridades que tienen competencia para preparar las medidas que se trate de promover o de combatir y para adoptarlas de modo definitivo: entrevistas con los servicios, visitas a los ministros con delegaciones más o menos importantes, alerta a los diputados que sostienen relaciones con el grupo, conversaciones con los miembros de las Comisiones parlamentarias interesadas... En una palabra, todo ello representa lo que los americanos llaman el lobbying, actividad que en los Estados Unidos es ejercida por verdaderos profesionales encargados de recorrer pasillos de Congreso, entrar en relación constante con los miembros de las dos Cámaras, establecer con ellos acuerdos estrechos, etc. Se observará, sin originalidad, que los parlamentarios acogen tanto más favorablemente a los representantes de los grupos de presión cuando más estrechamente coinciden los intereses defendidos por esos grupos con los de las circunscripciones con intereses económicos muy diversos son susceptibles de tener una libertad de maniobra mayor frente a los grupos de presión que los representantes de circunscripciones fuertemente especializadas.

Una de las modalidades de acción más eficaces de los grupos de presión parece consistir en proporcionar a los parlamentos la documentación -sobre todo de carácter técnico- que les es indispensable para el estudio de los problemas inscritos en el orden del día. Es corriente que los parlamentarios se vean inclinados a utilizar con preferencia toda otra fuente los informes procedentes de los servicios de estudios privados y de organismos representativos de intereses particulares que realizan esfuerzos, a menudo coronados por el éxito, para ofrecer una documentación clara, aparente completa y presentada con mucha habilidad.

Esta práctica, que ofrece a los grupos de interés importantes posibilidades de acción, es evidentemente perniciosa. Pero en muchos casos los grupos de presión van todavía más lejos al preparar ellos mismos los textos de proyectos de ley que van a ser luego presentados sin modificaciones por ciertos parlamentarios en las Asambleas; no cabe duda de que los grupos de presión están a menudo muy bien equipados en el plano técnico para efectuar esta tarea, pero este método, al conducir a una casi integración de los grupos privados en la preparación de la ley, parece prácticamente una abdicación de poder legislativo en favor de los intereses particulares.

El parlamento constituye el campo de acción privilegiado del lobbying y la preocupación central por su realización puede hacer a los parlamentarios particularmente receptivos a los argumentos presentados. Pero los grupos de presión, evidentemente, no pueden desinteresarse

se de la Administración en la medida en que ésta está encargada de poner en práctica, y, por consiguiente, de interpretar, las medidas votadas por el Parlamento. La acción de los grupos sobre la Administración es quizá más difícil de ejercer que la desplegada frente al Parlamento; es, en todo caso, más discreta y llama menos la atención del público. Pero procura a veces ventajas considerables. Se citan en los Estados Unidos varios ejemplos de agencias administrativas "capturadas" por los grupos cuya actividad estaban encargadas de dirigir y de reglamentar en nombre del interés público. La acción sobre los tribunales es todavía más delicada de ejercer; no obstante ciertos autores americanos no vacilan en señalar que una tal acción constituye en su país una parte del proceso global de presión sobre la vida política.

Por último, hay que señalar que los grupos de presión son a menudo capaces de desencadenar, bajo una u otra forma, intervenciones exteriores susceptibles de torcer en el sentido deseado la conducta de los parlamentarios. Uno de los procedimientos más conocidos a este respecto es el envío a los parlamentarios, por parte de los miembros de sus circunscripciones, de cartas, postales, telegramas, etc., exigiendo una toma de posición en un sentido determinado. Entonces le resulta posible a una organización, que disponga de una base lo bastante amplia y de fondos suficientes, crear una agitación que, no por ser en determinados casos relativamente ficticia, deja por ello de ser capaz casi siempre de impresionar a quienes la sufren.

Pueden suceder que la intervención exterior adquiera formas mucho más violentas que una simple campaña de cartas. Entre estas formas cabe citar: huelgas administrativas (alcaldes, médicos), huelgas electorales (negativa de organizar las elecciones), cierre de las tiendas, barreras en las carreteras, mítines de protesta en todo el país, amenazas de retirar el dinero de los bancos y cheques postales, de dejar de suscribir los empréstitos públicos, de no pagar impuestos, "comandos" de defensa (lucha contra los inspectores del fisco)... Todas estas acciones de fuerza, de las que algunas de ellas han adquirido recientemente en Francia una extensión inquietante, pueden permanecer en el estado de amenaza y además actuar como tales, pero son a menudo también objeto, por lo menos alguna de ellas, de extendidas aplicaciones.

### c) La intervención en la formación de la opinión pública. -

Algunos grupos de presión trabajan de modo particularmente discreto si no totalmente oculto: una de sus preocupaciones fundamentales será la de tener al público al margen de sus problemas y de sus preocupaciones. Otras, por el contrario, se ven obligadas a actuar en plena luz y de revelar muy abiertamente sus ambiciones; a los grupos de este tipo la simpatía de la opinión pública -sino, por lo menos su neutralidad- puede resultar útil, incluso indispensable. A este efecto, los grupos de presión se esforzarán por sumar a su causa bajo diversas modalidades, algunos de los instrumentos de formación de la opinión más poderosos: estaciones de radiodifusión, agencias de información, prensa (prensa cotidiana y también prensa económica y financiera, en la que mucha gente va a buscar los elementos de juicio sobre los grandes problemas del momento...).

Una tal acción, y en particular una campaña de prensa, si se quiere ejercerla a una escala adecuada, corre el riesgo de ser muy costosa; de este modo, durante los años recientes la American Medical Association ha gastado millones de dólares para persuadir al público americano de los males y de los peligros de los programas públicos de sanidad, presentados como medicina "socializada". Pero como toda propaganda, a condición de ser suficientemente masiva y repetida, puede ejercer un efecto de persuasión considerable. Por tanto, estamos en un campo en que el poder del dinero adquiere toda su fuerza, estando las posibilidades de manipulación de la opinión por un grupo determinado en función de su capacidad financiera.

3. Resultados obtenidos. - Son importantes (bajo reserva de que no basta siempre con suscitar una decisión política favorable para orientar la evolución económica en el sentido deseado). No obstante, no justifican que se haga de la actividad de los grupos el factor exclusivo de

explicación de la vida política en general y de la política económica en particular.

Su poder viene atestiguado por el hecho de que el Estado se encuentra prácticamente incapacitado para actuar en determinados campos (en Francia la reglamentación de la expedición de bebidas y el privilegio de los cosecheros constituye un caso explícito). - Pero la más significativa todavía parece ser la dirección dada a la acción económica gubernamental por la presión de los intereses coaligados. El dispositivo de "protección del pasado" en su contenido a la vez externo e interno, todavía tan característico de las estructuras económicas francesas de 1930 a 1950, ha sido en su mayor parte el resultado directo de las reivindicaciones profesionales. En Francia la amplitud de las subvenciones, la mediocridad del régimen fiscal (y la posibilidad de modificarlo realmente) encuentran directamente su origen en las actuaciones de los grupos que tienden a aumentar la ayuda recibida del Estado y a reducir las contribuciones fiscales soportadas.

Este poder, sin embargo, no deja de presentar debilidades. Unas son debidas a los grupos. Ante todo, la fragmentación ideológica (política y religiosa) que impide a tantos sectores adquirir una organización unificada: de ello se deriva una pluralidad de agrupaciones para un mismo conjunto de relaciones económicas y sociales, cuyas rivalidades perjudican la causa definida. También y quizá sobre todo, el fenómeno de la contraposición de intereses que obliga a las organizaciones profesionales a destinar gran parte de su energía a combatirse. Es raro que la acción de un grupo no suscite la oposición de otro, de donde resultan para el Estado apreciables facilidades de maniobra y también, a veces una tentación de inmovilismo.

Por otra parte, resultaría falso afirmar que el sector gubernamental es enteramente permeable a las reivindicaciones emitidas. A veces le incumbe la iniciativa de la acción discutida por los profesionales. En otros casos, más numerosos probablemente de lo que generalmente se cree, opone barreras cuyo efecto mínimo es el de moderar la amplitud de las concesiones efectuadas.

Aunque la opinión no sea unánime en este punto, creemos que en países como Inglaterra y Francia la Administración tiende más bien a desempeñar en esta materia el papel de freno.

Así se explica el hecho de que los grupos disten mucho de obtener satisfacción en todas las reivindicaciones presentadas y que sufran en más de una ocasión fracasos espectaculares. Así se comprende que los éxitos conseguidos puedan ser discutidos. Durante muchos años la Confederación general de plantadores de remolacha fue considerada como un poder invencible: la voluntad de un mismo Ramadier, le infligió una derrota que, en determinados aspectos (introducción de alcohol en los perfumes), fue total.

El patronato francés se opuso durante mucho tiempo con eficacia a todo control de los convenios profesionales; no obstante, no pudo evitar el decreto del 9 de agosto de 1953. No cabe duda de que se tomaron todas las precauciones para reducir al mínimo de las tensiones susceptibles de resultar de ello (se le consultó previamente el contenido del texto). Pero existe un mecanismo de control que ya ha sido utilizado en varias ocasiones. En cuanto al dispositivo de "protección del pasado" tan cuidadosamente elaborado, es evidente que el Mercado Común es susceptible de hacerle sufrir serios reveses.

De este modo se llega a una apreciación "Equilibrada" de los resultados obtenidos por los grupos de presión. Su influencia es real pero no es necesariamente irresistible. No obstante, existe un sector en el que parecen poder entorpecer considerablemente la acción gubernamental: el de la lucha contra la inflación. Al negarse a someterse a la disciplina exigida, los patrones, los obreros y los campesinos contribuyen de forma casi indisoluble al aumento de los precios. Sin embargo, esta situación no resulta únicamente de su acción: engloba también elementos exteriores a su actividad de los que es necesario decir algunas palabras.

## OTROS FACTORES DE INTERVENCION

Ante todo, debe señalarse un aspecto en cuanto a la importancia de la acción colectiva. Existen, sin duda alguna, hombres capaces de pesar sobre las decisiones gubernamentales sin tener que pasar por el intermediario de un grupo. Asimismo el proceso de concentración del poder económico da a las diversas empresas la posibilidad de actuar como tales sin la obligación de constituir sindicatos con otras empresas.

Esta situación provoca, en primer lugar, un problema metodológico: conviene situar estos fenómenos en la categoría de los grupos de presión, o es preferible reservarles un lugar específico? Y presenta también problemas de interés propiamente político. En primer lugar, en varios países, les resulta difícil a los grandes, intervenir de modo ostensible. La mejor táctica para ellos consiste en constituir una organización de la que van a ser los instigadores y asegurar una financiación empujando a la presidencia y a las funciones de contacto un "medio" y a ser posible un "pequeño". No obstante, subsiste, aparte de toda referencia a una agrupación determinada, una acción individual de empresas o de personalidades particularmente poderosas: es probablemente en este sector donde el secreto de las intervenciones está mejor guardado.

Pasemos ahora a los factores propiamente colectivos que enmarcan o superan la acción de los grupos y permiten situarla más exactamente en el tablero de la influencia política.

Ante todo, el peso de los elementos objetivos de la situación. Existe en un momento dado un conjunto de hechos y de revelaciones que conducen al Gobierno a actuar fuera de toda solicitud precisa de un grupo. Ninguno de los negociadores del Mercado Común hubiera podido ignorar la suerte futura de la agricultura francesa en la Comunidad Económica Europea. Ningún diputado representante de un departamento productor de trigo o de vino puede desinteresarse, del mercado de estos productos. Ningún participante en el sistema político podría permanecer pasivo ante una crisis susceptible de arruinar regiones enteras. En todas estas circunstancias el grupo de presión tiene la posibilidad de "racionalizar" o de intensificar el impulso; sin embargo, puede estimarse que no soporta más que en parte la responsabilidad de las medidas o disposiciones adoptadas. El razonamiento que deduce la adopción de una medida de la existencia de un impulso (en resumen: si hay éxito en que existe presión) corre el peligro de ser falso.

Un segundo factor reside en los comportamientos sociales sobre los que se funda el grupo. Su misión es la de canalizarlos, utilizarlos, convertirlos en una palanca o en escudo. Pero existen circunstancias en las que este mismo factor es superado por la intensidad de los sentimientos colectivos y en las que sería erróneo explicar la consistencia del empuje por la voluntad de los dirigentes. Una agitación como la de agosto de 1953 en Francia es algo muy distinto del resultado deliberadamente buscado de una estrategia colectiva; es evidente que los responsables de la acción sindical fueron sorprendidos y superados por sus huestes. La resuelta del Midi vinícola, a principios del siglo y la extraordinaria explosión social del verano de 1936 son fenómenos del mismo tipo. En tales situaciones sucede que los dirigentes se atemorizan un poco por la amplitud de la explosión e intentan por lo menos al principio frenarla o encauzarla; pronto no les queda otro recurso que ser más violentos si no quieren ser barridos.

Por último, y éste es el tercer factor, los Gobiernos deben contar con la fuerza atrayente y exaltadora de las ideologías. En el orden de los problemas económicos y sociales se tiende mucho a exagerar el peso de los intereses materiales. Pero son las ideas, verdaderas o falsas, las que no han dejado nunca de ejercer la influencia determinante. Piénsese, por ejemplo, en la extraordinaria resonancia de la noción de pleno de esta segunda postguerra y en sus consecuencias sobre la gestión de los asuntos gubernamentales, incluso durante los períodos de dominio político de los partidos conservadores. Lord Keynes y sir William Beveridge han transformado fundamentalmente las condiciones en que los responsables, sea la que fuere su filiación política



abordan los problemas del paro, y de la recepción. En otro plano no hay que olvidar la fuerza de la corriente contra la empresa privada en Francia de después de la Liberación; quien se hubiera atrevido a discutir en aquella época, incluidos los elementos moderados de la opinión que hoy tanto lo lamentan, la oportunidad de diversas nacionalizaciones? Acaso a su vuelta al Poder los conservadores británicos no han aceptado a este respecto la herencia laborista (salvo para la siderurgia y los transportes por carretera?).

No cabe duda de que los grupos de presión actúan en favor de la difusión de las ideologías: para alguno de ellos ésta es su tarea exclusiva. No obstante, tenemos la convicción de que su papel es en esta materia muy pequeño. Precisamente, como señalaremos más tarde, es éste un elemento capital para la determinación de los objetivos.

Continuaremos ahora con el problema de los obstáculos opuestos por los grupos a la política de lucha contra la inflación. Es fácil mostrar que la causa inmediata es su negativa, con motivaciones más o menos válidas, a consentir los sacrificios exigidos. Pero plantémonos el caso a la inversa: los dirigentes sindicales que aceptaren apoyar las consignas gubernamentales serían seguidos o correrían el peligro de ser superados, desbordados, abandonados? Y, sobre todo, en su respuesta, no está ligado el Gobierno por ciertos datos ideológicos que limitan su libertad de maniobra?

Dicho de otro modo, si bien los grupos permiten analizar una buena parte del juego político en materia económica y social, no constituyen un factor exclusivo. Una tal explicación mono-causal o, si se refiere, una tal simplificación, sólo tiene sentido al nivel de compromisos políticos. Esta observación nos obliga, para presentar una explicación válida, a ahondar más allá del nivel en que se sitúan las organizaciones. Además la política económica no depende exclusivamente de las presiones recibidas: hay que tener en cuenta también las opiniones solicitadas.

Las opiniones solicitadas.

Hemos visto que una de las formas principales de la actividad de los grupos de presión consiste en proporcionar espontáneamente opiniones sobre las cuestiones consideradas. Pero en esta materia el sistema gubernamental no se contenta con tener una posición puramente pasiva: sucede que a menudo intenta buscar las opiniones e incluso organizar su consulta sistemática (con, a veces, la intención de canalizarlas). Quisiéramos evocar aquí algunos de los aspectos más característicos de este esfuerzo en la Francia contemporánea.

## PAPEL DE LOS EXPERTOS

Nos referimos con ello a los poseedores de conocimiento adquiridos por la reflexión teórica o la experiencia práctica (eventualmente y rara vez, por un ejemplo acumulado de estas dos vías).

Los responsables de decisión que deciden recurrir a sus servicios esperan de ellos principalmente una información técnica. Los especialistas cuyos consejos se toman en consideración son fundamentalmente economistas: es verosímil que el perfeccionamiento de las técnicas gubernamentales conducirá, en lo sucesivo, a consultar con mayor frecuencia de lo que se hace actualmente a representantes de otras disciplinas (ciencia política, sociológica, etc.).

Los canales por los que se expresa la opinión de los expertos son múltiples. Se trata en gran medida de las relaciones personales propias de cada político. Así que este último alcanza una cierta importancia intenta constituir un equipo técnico (a propósito del cual se habla a veces de

brain trust), el cual seguirá, naturalmente, al patrón cuando éste llegue al Poder (ya sea adquiriendo un lugar en el Gabinete del ministro ya conservando la posición de un consejero oficioso y benévolo). Por otra parte, el papel de los técnicos tiende a industrializarse en la medida en que se crea a diversos niveles del sistema gubernamental, cargos de economistas encargados en analizar los problemas de su especialidad con exclusión de toda tarea de responsabilidad administrativa (un movimiento del mismo tipo se esboza en las empresas públicas y en las grandes empresas privadas).

La consulta de los expertos se ha convertido en un rito casi indispensable en la elaboración de la política económica.

Pero no es dispensable en la elaboración de la política económica. Pero no es posible deducir de ahí que sus opiniones sean artículo de fé, ni siquiera que gocen siempre una atención cuidadosa. Los interesados se lamentan de ello, sobre todo cuando ocupan cargos oficiales. Tienen propensión entonces a juzgar desfavorablemente al político. Es cierto que este último tiene una excesiva tendencia a despreciar las opiniones recibidas por falta de valor o de clarividencia; no obstante, dos factores, por lo menos, explican las diferencias eventuales entre los consejos dados y las decisiones adoptadas, sin que se pueda deducir de ello un motivo de queja contra el político.

En primer lugar, la falta de unanimidad de los especialistas. Ya tendremos ocasión de volver a insistir sobre este punto. Limitaremos de momento, a señalar su influencia, generalmente perniciosa.

El político puede encontrar en ello una perfecta excusa para el inmovilismo deseado; pero con la mejor buena fé del mundo puede también deducir motivos de vacilación muy legítimos. Como decirse sobre la oportunidad de una devaluación cuando los mejores técnicos formulan juicios diametralmente opuestos?

En segundo lugar, la antinomia entre el punto de vista del experto y el político. El primero pretende muy legítimamente limitarse a los aspectos técnicos del problema planteado de ahí que tenga tendencia a deducir lógicamente las soluciones que se imponen y aconsejar una aplicación rigurosa de las mismas. El técnico que modere su juicio en función de argumentos oportunistas traiciona su misión. Pero constituye precisamente la tarea del político tomarlos en consideración. Bajo todos los regímenes, el responsable de la decisión debe inspirarse en lo posible o, más exactamente, en el margen de las posibilidades. La ignorancia sistemática de estos límites puede conducir a crear tensiones insoportables y exigir la puesta en práctica de un pesado aparato de coacción. El político debe calcular lo que está permitido en un momento dado, preguntar, o imponer sin provocar ninguna ruptura social. Es una tarea compleja, infinitamente más delicada que la del experto.

## CONSULTA DE LOS PROFESIONALES.

Se entiende con ello a los agentes económicos afectados o previstos por la decisión considerada. Para disipar desde un primer momento ciertos puntos de vista doctrinales que ven en este proceso de negociación una abdicación intolerable del Poder en favor de los intereses privados, digamos que resultan indispensables por un doble motivo. Por una parte, los profesionales pueden dar consejos útiles sobre el sentido y el contenido del dispositivo previsto; ciertamente sus proposiciones son rara vez desinteresadas, pero no puede despreciarse su experiencia práctica. Por otra parte, en muchos casos, la acción prevista hace necesaria su participación activa; por consiguiente, la voluntad de asociarlos a la elaboración de las medidas no es una operación gratuita. Es sabida la importancia de la participación de los interesados en todos los com-

partimientos de la vida social.

Estas consultas adquieren a partir de entonces un papel esencial en la elaboración de la política económica. Absorben una gran parte del tiempo disponible de los parlamentarios y de los funcionarios. Se trata sobre todo, de relaciones de hecho que utilizan las formas normales de contacto (correspondencia, teléfono, visitas, etc.). En esta fase es prácticamente imposible disociar las opiniones espontáneamente ofrecidas por los grupos de presión de las efectivamente solicitadas por las autoridades gubernamentales. El elemento primordial es la interpretación de los puntos de vista -que nada tiene en sí de criticable- resultante de esta cooperación; no se tiene derecho a denunciarla más que si conduce a una subordinación sistemática y total de los responsables públicos a la voluntad de los profesionales, lo cual nadie ha demostrado todavía de modo serio.

En la época actual, el proceso de consulta supera ampliamente la fase de las negociaciones oficiosas no codificadas. Ha entrado en juego una forma de institucionalización que conduce a la creación de lo que se ha convenido en llamar la administración consultiva: fenómeno importante de la vida política, pero todavía muy mal conocido.

Exteriormente consiste en la creación de organismos (Consejos, Comités, Comisiones) situados junto a diversas administraciones, con vistas a aconsejarlas sobre la actividad a emprender. Se componen, en proporciones diversas, de varias categorías de miembros (funcionarios, profesionales, expertos independientes; a veces también parlamentarios). Su competencia es principalmente consultiva; los textos obligan a veces los responsables a recurrir a sus opiniones; es extremadamente raro que exijan una acción conforme.

Esta técnica de administración no es absolutamente nueva; ya cierto Organismo del tipo Cámaras de Comercio correspondían aproximadamente a la misma idea. No obstante, se ha visto notablemente reforzada e intensificada. A juzgar por las estadísticas oficiales, existen actualmente en Francia de cuatro a cinco mil organismos de este tipo; muchos de ellos, cierto es, no tienen más que una actividad muy reducida y parece ser que una gran parte de ellos no existe más que sobre el papel. Sin embargo, la institución es demasiado densa como para dejar de marcar la elaboración de la política económica teniendo en cuenta no obstante que las relaciones institucionalizadas se superponen, sin sustituirlas, a las relaciones de hecho señaladas en la rúbrica precedente.

Se ha convertido en normal, en diversos ambientes, ver en la administración consultiva el testimonio inequívoco de una supeditación de la acción gubernamental, y especialmente de la actividad de los funcionarios, de las opiniones de los intereses privados. Según ello, éstos ni siquiera tendrían que ejercer una presión desde el exterior, puesto que la evolución presente conduciría a instalarlos en forma ostensible en el seno del círculo gubernamental. La actividad de algunos Consejos -el Consejo Superior de Alcoholes, por ejemplo- ha podido dar en ciertos momentos alguna verosimilitud a esta tesis; no obstante parece difícil concederle un alcance general. La institución que se observa también en todos los países, continúa siendo en conjunto demasiado mal conocida como para que sea posible establecer posiciones definitivas en cuanto a su contenido efectivo y sobre todo en cuanto a las modificaciones que puede implicar en el comportamiento de los funcionarios. Es posible que esta forma de gestión haya abierto una nueva vía de acceso a los intereses mejor organizados y más homogéneos; pero parece dudoso, en nuestra opinión, y ello es una impresión más que un punto de vista demostrable, que haya provocado transformaciones fundamentales en la elaboración de la política económica.

## EL CONSEJO ECONOMICO

Se trata de un intento de conciliar, al nivel del Parlamento, la democracia representativa fundada en el ciudadano y la democracia funcional que expresan los intereses profesionales. La idea no era nueva en Francia (donde un concejo Nacional Económico habfa sido ya instituído en 1925). Las Constituciones de 1946 y 1958 crearon ambas un órgano de este tipo. En general, de la IV República no parece haber desempeñado con mucha eficacia los servicios que algunos esperaban de él.

Este organismo podría conducir a canalizar la actividad de los grupos de presión, a servirles en cierto modo exutorio con listas a moderar, si no a impedir por completo, las intervenciones que se ejercen sobre los diversos centros de decisión. Si algunos así lo creyeron al principio pronto tuvieron que reconocer su error: el Consejo no aportó ninguna relajación en la presión ejercida por los intereses privados sobre las autoridades.

Ha servido por lo menos de órgano supremo de consulta en materia económica y social, tanto respecto al Parlamento como al Gabinete? No parece que haya sido así. En determinadas ocasiones la Asamblea Nacional llegó a inspirarse en las opiniones del Consejo; no obstante, su influencia fué siempre episódica. En cuanto al Ejecutivo, continuó casi siempre ignorando la institución y mostrando una gran desconfianza frente a ella.

El hecho cierto es que este organismo ha llevado a cabo, por su propia iniciativa, excelentes estudios sobre algunos de los problemas más importantes de la vida nacional francesa. Cabe preguntarse, por otra parte, si su estructura (fundamentalmente basada en las grandes confederaciones profesionales) no le forzaba a la formulación de generalidades académicas. Con otras palabras, su obra es bastante útil para el estudio objetivo de los problemas económicos y sociales de la Francia Contemporánea. No puede afirmarse que su actividad, salvo quizá por la vía indirecta de una acción sobre la opinión pública, haya intervenido eficazmente en la preparación de la política económica.

Con ello se termina el esbozo de las fuerzas que pesan sobre la elaboración de la acción económica en el plano nacional. Convendría ahora analizar con el mismo método los factores que resultan de la vida internacional. Las dimensiones materiales fijadas a esta obra no permiten hacerlo, por lo que limitaremos a mencionar los títulos de las rúbricas del tema.

Ante todo, está claro que los responsables no pueden ignorar el estado de la situación internacional y el contexto de las relaciones exteriores. De ello resultan limitaciones en el margen de elección sobre las que tendremos ocasión de volver a insistir. Pero la acción nacional depende del exterior por muchos otros conceptos. Hay que señalar aquí fundamentalmente dos de ellos.

Se trata, en primer lugar, de los límites a la libertad de maniobra que se derivan de los compromisos adquiridos. Siempre ha sido así, por lo menos para los Estados que se consideran irrevocablemente ligados por los acuerdos exteriores. La situación adquiere en nuestros días una nueva intensidad por el hecho de las experiencias de integración europea. Las diversas comunidades de que Francia forma parte comportan, indudablemente, renunciias de soberanía. Aunque es todavía demasiado pronto para apreciar las consecuencias de este movimiento sobre la autonomía de la política económica, es fácil pensar que esta no se verá disminuída con ello.

Convendría luego evocar las coacciones y las advertencias que el sistema Nacional es sus-

ceptible de sufrir o de recibir del exterior. A este respecto pueden mencionarse numerosas fuerzas grandes de presión constituidas a escala internacional (Cámara de Comercio, Internacional, o Confederación Internacional de Sindicatos Libres, por ejemplo), Gobiernos extranjeros... Los diversos estados son muy igualmente vulnerables a este tipo de intervención: ninguno puede pretender verse totalmente indemne. Permaneciendo igual todo lo demás, una situación de deudor no favorece la independencia.

Ningún estudio realista puede ignorar estos fenómenos pero la mayoría de las veces su conocimiento se limita al orden puramente periodístico.

El conjunto de los desarrollos ofrecidos en este título ilustra que la política económica constituye normalmente la resultante de la acción de fuerzas contrarias, encarnizadas cada una de ellas en imponer su punto de vista. No obstante hay que evitar la separación simplista que coloca a un lado los gobernados y a otro los gobernantes. En la mayoría de problemas estos dos sectores, considerados erróneamente como homogéneos se encuentran a su vez divididos. De ello resulta un juego completo cuyo contenido, cambiante esencialmente según los problemas considerados, sería de desear que precisaran documentadas monografías.

## CAPITULO III

CIENCIA DE LA ADMINISTRACION  
de Frederick C. Mosher y Salvatore  
Cimmino.

Resumen del Capítulo 5 "Concepciones  
y escuelas de pensamiento sobre  
administración pública".

## CONCEPCIONES Y ESCUELAS DE PENSAMIENTO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION

### INTRODUCCION.

Un estudio de la temática de la administración debe comenzar por un análisis de las concepciones que han sido formuladas con respecto a la naturaleza de los fenómenos que ella implica.

La premisa que debe considerarse como necesaria para la plena comprensión de las escuelas de pensamiento en todas las disciplinas es la siguiente: la naturaleza del conocimiento que se tiene de un fenómeno dado depende no solamente del carácter de éste sino en mayor medida del esquema conceptual que el observador posee en el momento en que inicia la investigación y que está dado por los valores que le provee la cultura en la que el individuo está sumergido.

Así, y por la misma razón, serán diferentes las conclusiones a que arribarán especialistas de distintas disciplinas cuando investigan un mismo objeto. Tal hecho ocurre con lo administrativo, donde el otorgar preminencia a los aspectos económicos, psicológicos o jurídicos, por ejemplo, puede llevar a conclusiones unilaterales.

En síntesis, todo fenómeno, aún cuando se lo examine objetivamente, lleva consigo inevitablemente una notable dosis de relatividad en los resultados de la investigación, tanto de carácter objetivo como subjetivo.

Hecha esta advertencia preliminar se pasará a la exposición de cinco concepciones de la ciencia de la administración, agregándose una sexta que pretende ser la síntesis de ellas. Se tratan según el orden histórico en que han aparecido, entendiéndose que quedan cubiertas las fases más notables del pensamiento humano en esta materia.

### LA CONCEPCION JURIDICA

El análisis de la administración, desde el punto de vista jurídico, constituye un sistema conceptual de enorme significado, que se revela en el desarrollo y resonancia del derecho administrativo.

Esta escuela de pensamiento, que tiene por cuna a Europa, circunscribe su visión del fenómeno administrativo a las relaciones jurídicas determinadas en el curso de la acción administrativa. Preocupa así la legalidad formal de los actos, sin consideraciones acerca de su eficiencia o de otro orden técnico.

El estudio se centra en el "estado de derecho", que salvaguarda los derechos subjetivos contra la injerencia de los poderes públicos, procurando un equilibrio entre las libertades constitucionales y prerrogativas de las administraciones públicas, revalorizando las relaciones ciudadano-administración.

La contribución jurídica a la ciencia de la administración ha llevado, sin duda, a un mejor conocimiento de la función administrativa y los estudios realizados ofrecen, además, el conocimiento de los procedimientos que garantizan la eficacia formal de los actos administrativos, así

como aquellos que regulan los recursos de los individuos dentro y fuera de la jerarquía administrativa en tutela de sus derechos e intereses. También, desarrolló el concepto de órgano, regulando el sistema de las relaciones jerárquicas y precisó las funciones de cada uno de los organismos administrativos.

Con este enfoque, los administrativistas han deformado una realidad tan compleja como la del fenómeno estudiado. Alteraron, en su unilateralidad, la finalidad propia del derecho, concibiéndolo como objetivo de la sociedad y de su desarrollo, no como un medio.

El esquema jurídico no ayuda siempre a comprender los procesos organizativos, constituyendo en oportunidades un obstáculo para la introducción de cambios o reformas internas por las condiciones particulares en que opera la administración. Esta se mueve en un medio que incluye fuerzas políticas, sociales, psicológicas y económicas que inciden en su dinámica. Estos factores son determinantes de fenómenos que acompañan la decisión administrativa. El derecho administrativo ha concebido los problemas de la organización como subsanables con meros remedios formales, olvidándose del estudio de las causas del mal.

La administración pública tiene como fin último el bienestar de la colectividad, el que requiere, para ser alcanzado, disponer de servicios públicos eficaces, muchos de los cuales llevan consigo exigencias iguales a las de una empresa. Esta concepción, desinteresada de los hechos concretos de la administración o de sus métodos de trabajo se desentiende de las aportaciones de los estudios realizados en la administración privada, como ser los resultados del movimiento de la dirección científica del trabajo (Taylor, Fayol),

En conclusión, la limitación de esta concepción está dada por la unilateralidad de su visión del fenómeno administrativo. La mecánica administrativa exige un cierto grado de flexibilidad que le permita una adecuación inmediata a las circunstancias continuamente cambiantes, flexibilidad que se ve obstaculada por el complejo marco normativo en la cual debe desarrollarse.

Así, la iniciativa del administrador es algo que sólo puede manifestarse en una discrecionalidad medida por los vacíos del ordenamiento jurídico que informa su actividad. De ahí que deba rechazarse la pretensión del derecho administrativo de asumir el monopolio de los estudios de administración pública, sin desconocer los aportes que el mismo ha realizado.

## LA CONCEPCION PRODUCTIVISTA

La administración, según esta corriente, debe ser concebida como un complejo mecánico de organismos que desarrollan operaciones de interés público de manera económica y eficiente. Es decir, centra su estudio en los medios para lograr la máxima eficacia de la administración. El conocimiento derivado pretende tener validez científica, lograda a través de un análisis de relaciones causa-efecto. Esta aspiración se fundamenta en las teorías que constituyen el marco cultural de la época en que florece esta tendencia: el positivismo y el racionalismo del siglo XIX.

Frederick Taylor fué quien inició el movimiento de la dirección científica. Advirtió contra los peligros de la administración improvisada, sosteniendo que debía primar el conocimiento racional de la actividad administrativa en sustitución de los métodos empíricos anteriormente existentes. El método a seguir sería el siguiente: estudio minucioso y escrupuloso de toda operación para descubrir los distintos modos posibles en que la operación puede realizarse, experimentando a continuación la llamada vía mejor, y una vez encontrada proceder al adiestramiento del personal y procurar de él el máximo rendimiento.



Este último aspecto es fundamental en el pensamiento de Taylor: la profesionalidad del directivo. Consecuencia es la necesidad de formar y adiestrar los funcionarios de la carrera directiva.

Aquí se ha llamado "productivista" a esta concepción por cuanto el supuesto de que parte Taylor es que las empresas privadas, campo en el que exclusivamente trabajó y estudió, tienen por fin único y último el maximizar el beneficio. De ahí, que todas las actividades que se desarrollan en una organización, tanto en los aspectos productivos como administrativos, debenevaluarse a la luz de su eficacia.

Muchas son las críticas que se han formulado a Taylor y sus seguidores. En primer término, se rechaza la presunción de que exista un único y simple objetivo impuesto por la dirección y aceptado por los subordinados; además, la administración racional no puede radicar exclusivamente en un mejoramiento progresivo de los métodos de trabajo; aquí, otras consideraciones es menester realizar. Por último, la actitud autoritaria que da color a toda esta concepción, imposibilita la participación en las decisiones por parte de todos los que integran la organización. Esta posición refleja el pensamiento imperante en la época en que Taylor desarrolló su pensamiento: el hombre se ignoraba, reflejo del homo aeconomicus, concebido según un modelo que responde a criterios exclusivamente utilitaristas.

De mucha importancia es considerar también la obra de Woodrow Wilson. En su "Estudio de la Administración" sostiene: "el campo de la ciencia de la administración es un campo de negocios que se encuentra apartado de las luchas y los problemas de la política y en muchos aspectos está incluso separado de las disputas de carácter constitucional. La administración es una parte de la vida política en la misma medida en que una oficina de contabilidad forma parte de las sociedades comerciales, o como las máquinas son parte del proceso productivo". En otro punto agrega: "La administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público... Los planes generales de la actividad del gobierno no son administración; en cambio, la ejecución detallada de los mismos tiene un carácter típicamente administrativo".

La adecuación concreta de estos principios determinó una modificación en la lógica tradicional con la cual hasta entonces la actividad administrativa había sido estudiada. Se hacía más clara la dicotomía entre política y administración, de ahí se advierte que el objeto de la ciencia de la administración no es el examen de los problemas políticos, sino en cuanto estos últimos se presentan incorporados a una función administrativa..

En conclusión, muchos son los aportes de Taylor: la programación y planificación del trabajo, la clasificación funcional de las actividades del personal, las pruebas de aptitud del personal, la medición y análisis de los procedimientos de trabajo, los procedimientos de estandarización, la inspección y el control de la producción, así como una serie infinita de mecanismos de previsión y control. De ahí su importancia, aún cuando deba señalarse que fueron muchas las correcciones que los estudios posteriores debieron realizarle.

## LA CONCEPCION BUROCRATICA

El término burocracia es utilizado vulgarmente para denominar cosas o fenómenos muy diversos. Sin embargo, numerosos estudiosos han intentado superar esta confusión de orden semántico usándolo en un sentido no normativo, para describir cierto tipo de organización social y analizar sus defectos y virtudes. Predecesor y profeta de este movimiento es Max Weber, que ha establecido las bases para un estudio objetivo de la burocracia en la sociedad moderna.

Weber concibió a la burocracia como una forma de organización social, política y económica, una organización que ha constituido y constituye hasta el presente el carácter e instrumento fundamental del progreso social. La considera un sistema social, en oposición al feudalismo y a otros sistemas patriarcales, ejemplo supremo de racionalidad en las relaciones sociales, y de hecho, como el producto de la racionalización de tales relaciones intersubjetivas, constituidas por acciones conscientemente dirigidas a la realización de un fin.

- Algunas de las principales características de la organización burocrática tal y como las califica Weber son las siguientes: "
- a) La organización burocrática se basa en primer lugar en la eficacia de la autoridad disciplinada formalmente.
  - b) Todo complejo de normas jurídicas consta en esencia de un sistema de reglas abstractas: la administración es la actividad que permite la aplicación de dicha regla a cada uno de los casos concretos.
  - c) La persona que representa la autoridad así constituida ocupa de hecho una oficina, un cargo, provisto de poderes y deberes sancionados por la norma jurídica. La obediencia a semejante autoridad, por tanto, no es obediencia a la persona, sino al orden entendido en sentido impersonal, tal y como procede de la serie de atribuciones conferidas a la oficina.
  - d) Las secciones que componen una organización administrativa actúan dentro de las respectivas esferas jurisdiccionales, que fijan oficialmente su competencia.
  - e) La organización de estas oficinas obedece al principio de la jerarquía y, por ello, cada sección de grado inferior permanece bajo el control y la supervisión de la sección que se encuentra en el nivel inmediatamente superior, en la escala jerárquica.
  - f) La ejecución de las funciones de una oficina puede ser de naturaleza técnica y requerir por ello un determinado adiestramiento, de lo que se deriva que solo los individuos a los que se ha dado semejante adiestramiento pueden aspirar a dicho empleo y siempre que la prueba de contrato de sus específicas cualidades haya resultado positiva.
  - g) Los componentes de una oficina administrativa no pueden disponer de los medios materiales necesarios para desarrollar su actividad como si fueran propios, ya que la propiedad de estos bienes reside en la organización y sus componentes deben responder del uso de dichos bienes. (Se trata de una ampliación de la teoría marxista sobre la propiedad).
  - h) Los actos administrativos, las decisiones y cualquier otro tipo de manifestación de voluntad de contenido normativo asumen una forma escrita y como tales deben ser archivados.

El tipo ideal de burocracia se asienta en un sistema de reclutamiento -basado en condiciones profesionales poseídas y comprobadas- y de promoción por medio de ascensos por antigüedad o mérito. Así, los que pertenecen a una organización burocrática se juzgan sujetos a los deberes propios de su oficina, que son de tipo impersonal. De esta forma, el ideal weberiano se identifica con el sistema de la carrera del empleado público.

Algunas críticas ha recibido este enfoque : a más de habersele objetado su carácter ideal, se ha sostenido que peca de excesivo formalismo, de demasiada autoridad. Ello es explicable por cuanto Weber elaboró su teoría analizando el Estado Mayor prusiano, una gran sociedad por acciones que actuaba sin interferencia por parte de sindicatos de trabajadores y un partido político totalitario.

Muchos de los seguidores de Weber han concentrado su esfuerzo en el análisis de la patología más que sobre las ventajas y cualidades del sistema burocrático. Algunas de las críticas más comunes hechas al sistema y aplicadas también al personal de todas aquellas estructuras fuertemente burocratizadas son :

- 1) El alto grado de impersonalidad conferido a la organización corre el riesgo de debilitar las ventajas que se derivan de la simpatía entre los componentes de la misma, así como entre estos y las personas extrañas a la organización, lo que puede acarrear un efecto negativo sobre la moral de los que trabajan en ella.
- 2) El cargar el acento sobre la autoridad y sobre la jerarquía tiende a restar eficacia a los canales de comunicación dentro de la organización, especialmente de aquellos que van hacia arriba.
- 3) El cargar el acento en la estructura formal tiende a crear un vacío muy importante en las relaciones sociales, entre el individuo y el grupo a que pertenece, con el consiguiente daño para la moral y para la eficacia del sistema de comunicación.
- 4) El cargar el acento en la formación técnica y en las aptitudes técnico-profesionales debería completarse, con la consideración de otros factores, como las aptitudes humanas y sociales del sujeto, la iniciativa y la honradez del mismo. Algunos sostienen que si el adiestramiento técnico se lleva a sus extremos puede determinar una incapacidad en el sujeto a mejorar y progresar.
- 5) El confiar excesivamente en los reglamentos y en la rutina del trabajo puede degenerar en la formación de prácticas inútiles y complicadas.
- 6) El confiar en el sistema de las promociones, que a su vez se relacionan con el conformismo y con las normas dictadas por exigencias burocráticas, puede determinar la pérdida de todo tipo de iniciativa, de toda nueva idea.
- 7) Por todas estas razones una organización fuertemente burocratizada se opone a cualquier innovación. Esto significa que se hace insensible a las exigencias de renovación, a las nuevas necesidades de las que el ambiente que la rodea se hace portavoz.
- 8) Existe, pues, el peligro de que cargando el acento sobre la estructura formal, sobre la jerarquía, sobre la perfección de los instrumentos técnicos, los componentes de una organización semejante tiendan a dar primacía en sus pensamientos y en sus acciones - a los modos de ejecución del trabajo más que al contenido del mismo, a los medios más que a los fines, a las técnicas más que a los objetivos para los que están y a los que deben servir.

Al margen de estas críticas, no hay duda que ciertas funciones que son desempeñadas por los modernos mecanismos administrativos burocratizados no podrían llevarse a cabo si asumieran una forma organizativa distinta. Pero, tanto Weber como sus seguidores no han considerado las nuevas formas de participación, que, a través de instituciones como los sindicatos obreros, los grupos de consumidores, los grupos políticos de varios tipos, consiguen equilibrar el poder oculto de la administración. A pesar de todo ello las investigaciones de Weber suministran un material precioso y abundante para el análisis de las organizaciones administrativas.

## LA CONCEPCION POLITICA

Luego de la primera guerra mundial, cuando se sucedieron graves crisis económicas y sociales que pusieron de manifiesto la insuficiencia de los tradicionales métodos administrativos, se adopta una actitud crítica con respecto a las concepciones que en el pasado predominaban, reconociéndose que las decisiones administrativas responden a un orden causal sumamente complejo, muy distinto de la artificialidad conceptual de aquellas. Es así como aparece la escuela política.

Ya anteriormente la administración había sido estudiada por constitucionalistas y políticos como una manifestación meramente ejecutiva de las directrices políticas. Con el retorno que se produce a la ciencia política se repudia, primeramente, la distinción entre política y administración, pero intentando al mismo tiempo establecer los límites de los dos términos, considerando ésta como parte integrante de aquella en su sentido más general.

En la segunda fase histórica de la evolución de estos estudios se trata de demostrar el absurdo de la dicotomía. Con la creciente complejidad de las funciones del gobierno y su mayor participación en la vida social, se hace cada vez más difícil distinguir estos dos aspectos de la realidad que Montesquieu había resumido en el término "poder ejecutivo". Al problema de cómo la política gubernativa opera sobre la acción administrativa, se agrega aquel referido a las relaciones entre administración y parlamento.

Este problema se agudizó luego de la segunda guerra mundial: los acontecimientos que se sucedieron demostraron que la política se encuentra íntimamente unida a la administración y que las fórmulas de la "organización científica del trabajo" son insuficientes para resolver los problemas que se refieren a la formación de las directrices políticas y que, en ciertas oportunidades, resultan totalmente inaplicables en la administración pública.

Esta dualidad política-administración puede individualizarse a través de cinco diversos modos:

- 1) Actualmente la sociedad depende cada vez más de la administración para la formulación de programas y directrices públicas (una de las características esenciales de la actividad legislativa consiste en la revisión y aprobación de proyectos de iniciativa gubernativa, elaborados por altos funcionarios administrativos).
- 2) El poder legislativo tiende a sobrepasar la esfera de los intereses estrictamente políticos y de sus respectivas funciones para ocuparse más de cerca de la actividad de gobierno.
- 3) Un factor importante, tanto en la determinación como en la ejecución de las directrices políticas, está dado por los denominados "grupos de presión". Estos no solo operan sobre el poder legislativo, sino también sobre los distintos organismos administrativos. La acción que desarrollan difiere según los países y las circunstancias debiéndose señalar también la diversa medida en que cada órgano administrativo está expuesto a tales influencias.
- 4) Existe una importante vinculación entre la estructura interna y funciones que desarrolla un organismo, por una parte, y el tipo de decisiones y directrices que adoptará, por la otra. Se ha hecho notar que el modo en que se reparten las funciones dentro de un organismo administrativo condiciona, en gran manera, no solo cómo dichas funciones se realizarán, sino cuáles se llevarán a cabo eficazmente.
- 5) Es menester distinguir entre los criterios en que se inspira una determinada conducta humana



na (policy) y política en el sentido más amplio de la palabra (politics). Esta distinción torna difícil en el terreno operativo. El procedimiento de formación de directrices o criterios puede permear incluso todos los grados de la jerarquía hasta el nivel más bajo. Así, el policía de tránsito que debe aplicar multas a los conductores cuando la velocidad de sus automóviles supera los 40 Kms. por hora, y que solo interviene cuando esta excede los 60, está modificando el contenido de la disposición municipal, creando una verdadera directriz operativa.

Luego de estas afirmaciones, surge evidentemente que la administración debe marcar por sí misma el camino a recorrer para la realización de sus propios objetivos, en el momento mismo en que se dirige hacia la meta. Pero simultáneamente cabe preguntarse si no corresponde garantizar a la comunidad por el interés y responsabilidad de los funcionarios, ya que tan grande es su influencia en la determinación de la política gubernativa. Así ha surgido el concepto de "burocra-cia representativa" que se esfuerza por concebir al empleado público como el legítimo portavoz del interés público, concentrándose los intentos de reforma administrativa no en modificar la situación de influencia del funcionario, sino en suministrarle los medios e instrumentos más eficaces para aumentar su prestigio, resaltar su misión en la sociedad y responsabilizarse respecto a la representación que detenta de los intereses generales.

#### LA CONCEPCION PSICOSOCIOLOGICA

Con esta denominación se pretende abarcar todas aquellas escuelas que han estudiado las organizaciones desde el punto de vista de las relaciones entre los sujetos que la integran.

Las relaciones humanas -utilizando este término para designar todo el campo de las ciencias del comportamiento, aunque el mismo no es de alcance exclusivo de aquellas- no constituyen una novedad en el ámbito científico. Pero su empleo sistemático como instrumento de análisis y como medio para el potenciamiento de la actividad directiva proviene de los últimos treinta años.

El punto de partida está dado por los experimentos de Hawthorne, que tuvieron como objetivo convalidar las premisas de la concepción productivista. El resultado de las investigaciones, por el contrario, modificó esencialmente el punto de vista de la escuela fundada por Taylor.

Los primeros experimentos debían servir para ratificar el principio según el cual a un mejoramiento de las condiciones de trabajo corresponde un incremento de la productividad. Pero, al aumentar la intensidad de la luz en la sala de pruebas, creció la producción no sólo en ella, sino en otra en que las condiciones no se habían alterado y que era considerada como referencia. Al disminuir posteriormente la intensidad, aún por debajo del nivel original, la producción siguió aumentando. La conclusión llevó a pensar en que otro factor incidía en el ritmo de trabajo, modificando la tesis original. Así comenzaron a estudiarse los grupos de obreros y su comportamiento dentro y fuera de la fábrica.

Estas experiencias han abierto nuevos campos de estudio mereciendo, por su trascendencia, que se mencionen algunas de sus conclusiones:

- 1) Debe considerarse al individuo como un ser humano, cualquiera que sea el ambiente en que se encuentra. Los atributos que como tal posee deben ser tomados en cuenta, al abordar problemas que se refieran a la organización humana del trabajo.
- 2) La motivación subjetiva, las necesidades sentidas por el individuo y su escala de valores hacen que su conducta no se manifieste permanentemente de manera estrictamente racional.

- 3) El hombre no actúa solo, sino que está en relación con un medio social, que lo hace participar de sus normas y valores. Su comportamiento se expresa en relación con sus semejantes.
- 4) Las organizaciones complejas están constituidas por grupos de personas y su eficacia depende no sólo de las características de cada uno de los individuos que forman parte de ellas, ni tampoco de su sistema formal, sino del modo como aquellos interaccionan.
- 5) Las modificaciones en la eficiencia de la organización se logra fundamentalmente -por medio del mecanismo de motivaciones, sentimientos, e interacción entre grupos- a través de un cambio de actitud de los individuos que en ella participan.
- 6) Como consecuencia de lo anterior, los estudios de mejoramiento administrativo deben abarcar no sólo los aspectos técnicos y formales del organismo, sino también las motivaciones subjetivas y la investigación sobre el comportamiento de los grupos que componen el organismo.

Como resultado de todo lo anterior, despréndese la importancia que para la ciencia de la administración tienen estudios acerca de los siguientes temas :

- actitudes y motivaciones del personal
- pequeños grupos y comportamiento humano en su ámbito
- función de mando
- reactivos (tests) psicológicos
- modo de conducir reuniones y conferencias
- comunicaciones en la organización
- formación y adiestramiento profesional
- relaciones funcionario - público
- fenómenos de reformas internas de la organización y factores psicológicos de resistencia a las mismas.

El aporte de esta concepción radica, entonces, en el acento otorgado al factor humano, cuya comprensión es indispensable para lograr una más conciente participación en la realización de los fines que la oficina persigue, una identificación más estrecha con los objetivos perseguidos por la organización y, por consiguiente, una mayor dedicación y aceptación hacia los programas que se ponen en ejecución.

Se han formulado críticas a las relaciones humanas; se temió que los fines de la organización quedasen subordinados a las relaciones entre sus miembros; también que la consideración de las circunstancias en que el trabajo se desarrolla pueda ir, a veces, en desmedro de un efectivo régimen disciplinario. En el campo privado, los sindicatos han afirmado que estas técnicas constituyen un intento de desviar la atención de los trabajadores de los problemas del fondo del actual régimen de producción.

Por último, debe hacerse manifiesto que recientemente se han hecho reconocimiento de los benéficos resultados derivados de la existencia de ciertas pujas y fricciones entre los componen

tes de una organización. Constituyen estímulos para la acción que sirven para dinamizar el mecanismo administrativo.

## CONCLUSIONES: LA CONCEPCION FINALISTA.

Todas las corrientes hasta aquí mencionadas han contribuido al mejor conocimiento del fenómeno administrativo, tanto en el plano científico como en el operativo, pero cada una de ellas es por sí sola insuficiente para dar una adecuada respuesta a los problemas del administrador.

Un esfuerzo de síntesis lleva a la formulación de una "concepción finalista", que, al mismo tiempo que advierte del peligro de caer en una cierta incoherencia al unificar escuelas tan diversas entre sí, encuentra su supuesto ideológico en los fines a que la administración pública sirve.

La administración puede concebirse como el procedimiento continuo, a través del cual se controla y se condiciona cualquier cambio que surja en la realidad circundante. Así, la actividad administrativa es un arte que da expresión y contenido dinámico a este gran número de fuerzas y presiones, de necesidades y exigencias colectivas que aparecen en toda organización.

Las escuelas de pensamiento expuestas han realizado aportes solo cuando el contenido de su pensamiento se ha reflejado en tres conceptos que son esenciales para la síntesis mencionada: democracia, responsabilidad y fin.

- 1) La soberanía popular, la interpretación de las necesidades colectivas y el pluralismo dan sentido a la democracia.
  - a) Por medio de una búsqueda continua de la máxima satisfacción posible de los deseos de la sociedad, se da sustento a la soberanía popular. Los frecuentes conflictos entre democracia política y democracia administrativa, deben, por esto, resolverse siempre favorablemente para la primera, por cuanto la administración es una parte del proceso político en evolución.
  - b) Una administración es buena en cuanto corresponda y sea sensible a las necesidades y deseos del pueblo de que es intérprete.
  - c) Asimismo, la administración debe estimular la pluralidad de visiones, aunque con ello haga más complejo el propio trabajo.
- 2) La responsabilidad a que se hace referencia es legal, social, política; es decir, en último término, responsabilidad ante la colectividad, y solo una parte de ella se refleja en el derecho positivo.
- 3) La acción administrativa tiene un fin que trasciende la esfera de los intereses individuales. Es más general, y menos inmediato que éstos, es de carácter social. La organización en sí es una expresión de fines supraindividuales, es decir, todos los niveles de su escala jerárquica se ocupan de actividades dirigidas a un fin intermedio que es, a su vez, un supuesto o premisa para la actividad del grado inmediatamente superior, según una cadena de radios y fines. La norma jurídica rara vez define los fines de manera satisfactoria y completa; fija el esquema dentro del cual actuar para lograrlo y, cuanto más detallada se hace, menos discrecionalidad se deja para la ejecutividad, impidiendo la adaptación a las circunstancias siempre cambiantes.

Por lo expuesto, se hace manifiesta la necesidad de que el administrador haga una constante revisión de sus propias funciones y fines, de acuerdo con las necesidades públicas que aparecen. La forma de asegurar esta correspondencia no es fácil, pero en esta continua búsqueda se encuentra la razón de ser de la administración.



## CAPITULO IV

LA BUROCRACIA EN LA SOCIEDAD  
MODERNA de Peter Blau .

Capítulo 5 "Burocracia y Cambio Social".

## BUROCRACIA Y CAMBIO SOCIAL

Así como no basta la disciplina para garantizar la efectividad de los trabajos burocráticos, en los que también es necesaria cierta flexibilidad, la rigidez siempre resulta desventajosa para la organización. Si bien este principio ya ha sido señalado en la exposición anterior, aún no hemos examinado cuidadosamente los procesos sociopsicológicos, que implica. Por qué algunos miembros de grandes organizaciones resisten cualquier cambio en los procedimientos, mientras que otros aceptan las innovaciones con facilidad? Cuáles son las condiciones de organización que originan estas tendencias opuestas dentro de la burocracia?

Este problema del cambio interno es diferente, aunque no deja de estar relacionado con él, del cambio externo, esto es, del papel de la burocracia en las transformaciones de la sociedad que integra. Se ha dicho que la burocratización constituye, por una parte, una fuerza revolucionaria, y por otra, un potente instrumento de reacción que hace virtualmente imposible alterar la estructura institucional. Nuevamente aparecen aquí fuerzas contradictorias que requieren explicación.

### QUIENES SON LOS RITUALISTAS?

"Los oficinistas se encuentran, tarde o temprano, en la situación de un engranaje girando dentro de una máquina; la única variante en su destino es la de estar más o menos aceitados. Con estas palabras describe Balzac la suerte del burócrata en su novela "El servicio civil". Del mismo modo, los estudiantes de la administración a menudo han llamado la atención sobre el carácter ritual de la rutina minuciosa y la consecuente ineficacia que frecuentemente se puede hallar en las burocracias. Una cita tomada de un estudio de la administración nacional de Francia ilustra esta situación:

Toda organización en gran escala, controlada por una dirección única, prefiere, tarde o temprano, elaborar una rutina sistemática de procedimientos para lograr una regularidad y coherencia operativa. Las empresas privadas no están más alejadas de este proceso que las oficinas gubernamentales. Los procedimientos rutinarios no retrasan necesariamente las decisiones del cuerpo directivo. Por el contrario, si están adecuadamente adaptados a los problemas cotidianos de la empresa, facilitan la acción.

De todos modos, una organización que se adecúe minuciosamente al principio jerárquico corre el constante peligro de que las operaciones rutinarias se conviertan en estériles fines en sí mismos, más que en medios efectivos para fines deseables. Cuando esto ocurre el resultado habitual es una confusión en el "expedienteo", o, como lo llaman los franceses, la "paperasserie", mera rutina convertida de este modo en mala rutina. Las instrucciones formales, impartidas desde la dirección abruma a quienes deben actuar en las situaciones concretas, imprevisibles en su variedad. En tal sistema, una adecuada delegación de la iniciativa en los funcionarios subordinados estaría, casi inevitablemente destinada al fracaso, y el agente activo situado sobre la cadena de jerarquía administrativa se encontraría desamparado ante las exigencias de pronta decisión y de acción inmediata. El hecho de que cada caso debe ser "destinado" a alguna sección implica un aplazamiento de cada decisión: cuanto más complejo sea el sistema de referencias, mayor será la demora...

El señor Ford Madox Ford relata sus aventuras en la búsqueda de un giro postal extraviado. Cuando esto ocurre, el procedimiento habitual es elevar el asunto a través de los canales oficiales, dar al cartero una buena "coima", o poner el caso en manos de un "gestor de compañías públicas". En este caso sin embargo, el señor Ford se dirigió directamente a la Dirección de la Seine des P. T. P. en el Boulevard Montparnasse. A las 14 en punto fue introducido en la oficina del Director por una sonriente empleada. Después de media hora, el Director volvió de almorzar y revisó los documentos con gran cuidado. Luego de consultar con un funcionario de uniforme azul, el Director le dijo al señor Ford que debía dirigirse a la Subjefatura de Recuperación de Giros Postales, en el otro extremo de París. Allí fue enviado a la oficina V del sexto piso. El jefe, mientras conversaba con una atrayente señorita sobre polvos para el rostro, examinaba los papeles e interrogaba al señor Ford sobre su familia y su actuación en la guerra, para finalmente comunicarle que debía retornar al Boulevard Montparnasse, esta vez a la oficina XVI del tercer piso. De allí fue enviado a la oficina XI, de la subjefatura; de ahí a la oficina IV en el Boulevard Montparnasse; luego a la oficina III, subjefatura; y finalmente, al "sésamo ábrete"; oficina XIII, en Montparnasse. Aunque se le aseguró que recibiría su dinero en la primera entrega del día siguiente, en realidad lo recibió siete semanas después y solo cuando entregó una generosa propina al cartero (1).

Las dificultades de este tipo sobrevienen cuando los miembros de una organización se preocupan tanto por la aplicación rigurosa de reglas detalladas, que terminan perdiendo de vista el propósito mismo de su acción. Ciertas condiciones de las estructuras burocráticas favorecen el desarrollo de esta orientación ritualista, como afirma Merton:

La disciplina sólo puede resultar efectiva si las pautas ideales se apoyan en fuertes sentimientos que aseguran la dedicación a los propios deberes, un profundo sentido de la limitación de la propia autoridad y competencia, y la realización metódica de las actividades rutinarias. La eficacia de la estructura social depende, en último término, de la transmisión de actitudes y sentimientos apropiados a los grupos participantes... Estos sentimientos resultan a menudo más intensos que los técnicamente necesario. La presión ejercida por estos sentimientos produce un margen de seguridad, por así decir, a fin de que los burócratas se adapten a sus obligaciones estatuidas, en un sentido muy similar al de las mediciones adicionales (sobreestimaciones de precaución) realizadas por el ingeniero en el diseño de los pilares de un puente. Sin embargo, este mismo énfasis lleva a una transferencia de los sentimientos necesarios para los propósitos de la organización hacia los detalles particulares de la conducta, tal como son exigidos por las reglas. La adhesión a las reglas, originalmente concebidas como medios, las convierte en fines en sí mismas; esto origina el habitual proceso de desplazamiento de metas, en los que "un valor instrumental se convierte en un valor final". La disciplina, cualquiera sea la situación rigurosamente interpretada de acuerdo con las reglamentaciones, no es percibida como una medida establecida con propósitos específicos, sino como un valor inmediato en la organización de la vida del burócrata (2).

Como la prevención de las decisiones arbitrarias requiere un alto respeto por la realización disciplinada de los deberes que deben cumplir los miembros de una burocracia, a veces este énfasis se hace todopoderoso, con el resultado de que la escrupulosa adhesión a los procedimientos estatuidos se convierte en el primer objetivo de las actividades burocráticas y desplaza en el

- 
- (1) Walter R. Sharp; *The French Civil Service: Bureaucracy in Transition*, Nueva York, Macmillan Company, 1931, págs. 446-50 (con permiso) reeditado en Robert K. Merton, Ailsa P. Gray, Bárbara Hockey Hanan C. Selvin (eds): *Reader in Bureaucracy*, Glencoe, III, Free Press, 1952, págs. 407-9.
  - (2) Robert K. Merton: *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, III, Free Press, 1949, págs. 154-55.

pensamiento de los funcionarios, los objetivos originales. Esta orientación los lleva a buscar las reglamentaciones correspondientes antes de realizar la menor empresa: un burócrata no realizará ninguna acción si no hay un precedente definitivamente igual, o si le cabe la menor duda de que puede incluirse en su jurisdicción oficial. El fenómeno bien conocido de "pasar el expediente" y otras prácticas que dificultan los trabajos, constituyen frecuentemente una expresión de esta tendencia. En cierto caso, un funcionario de la agencia de empleo anteriormente citada, demoraba la decisión acerca del color correspondiente a un conjunto de fichas hasta que pudiese determinar cuál se suponía que debía tener, ignorando por completo que el único propósito de la asignación del color era diferenciarlas de otros conjuntos de fichas. Además, los funcionarios que encuentran seguridad en la estricta adhesión a las rutinas habituales resisten íntegramente los cambios en la organización y se hallan incapacitados para enfrentar y resolver nuevos problemas. La rigidez es disfuncional para la eficacia de las operaciones, aún bajo condiciones estables, y mucho más cuando nuevos problemas requieren una reorganización de los procedimientos de trabajo.

Pero el desplazamiento ritualístico de las metas no es necesariamente característico de todos los integrantes de las organizaciones burocráticas. Muchos de ellos encuentran que ésta resulta extremadamente pesada. A menudo expresan su deseo de encontrar mayor variedad en su trabajo y de cambio que corten la monotonía. Puesto que, una vez aprendidas, aún las tareas más complejas se vuelven menos interesantes, muchos empleados anhelan cambios frecuentes en los procedimientos, puesto que éstos crean nuevos problemas, que permanentemente, originan una mayor variedad en sus trabajos. Como afirmó un empleado público en la agencia federal de la que hablamos anteriormente: "Muchos de nosotros protestamos por el hecho de que continuamente nos cambian la tarea. Pero si fuese totalmente sincero, le diría que, aunque también protesto por tener que aprender cosas nuevas, realmente me gustan. Hacen que el trabajo sea interesante".

Vemos que algunos funcionarios se oponen rígidamente a las innovaciones en la organización, mientras que otros las favorecen. Cuáles son las presiones estructurales que, dentro de las burocracias, explican estas diferencias? Una de ellas es la naturaleza misma del sistema de incentivos. Cuando la base para la evaluación es la estricta conformidad con reglas operativas específicas, los empleados se hallan motivados, como una manera de adaptarse a esta situación, a considerar los procedimientos burocráticos como rituales sagrados, por lo que cabe esperar grandes resistencias ante cualquier cambio de estos procedimientos. Por otra parte, cuando se evalúa a los empleados en función de los resultados cumplidos en sus actividades, éstos se sienten motivados a utilizar su ingenio u otros métodos para llevar a un máximo sus realizaciones específicas. Pero aún en los casos en que el sistema de evaluación no favorece el ritualismo pueden haber otras características de la estructura burocrática.

El análisis de casos de extrema rigidez en las organizaciones jerárquicas revela que estas habitualmente se relacionan con el temor a los superiores. Veamos un caso: en cierta oportunidad un grupo de funcionarios fue reprendido por un alto jefe administrativo porque habían tomado una decisión incorrecta. De ahí en adelante, en casos similares, dichos funcionarios se limitaron a aplicar literalmente la reglamentación, no tomando ninguna decisión personal, aún cuando resultaba francamente necesario; como tenían posteriores reprimendas, intentaron protegerse de ese peligro con un exceso de conformismo. Generalmente, las autoridades burocráticas no pueden censurar a sus subordinados por seguir con exactitud las reglamentaciones oficiales, independientemente de lo ineficaz o ridículo de esta actitud en algún caso particular. De modo que los sentimientos de dependencia y la ansiedad respecto a las reacciones de los superiores originan tendencias ritualistas.

La adhesión rígida a la rutina establecida constituye un mecanismo de defensa ante sentimientos de inseguridad. En el estudio de la agencia federal, las actitudes de un grupo de funcionarios hacia los cambios en las reglamentaciones fueron reconocidas y relacionadas -como ocurre fre-

cuentemente- con su capacidad como investigadores. Ningún integrante de la mitad más competente de este grupo, pero sí la mayoría de la mitad menos competente, hizo objeciones a estas reiteradas innovaciones. Desde un punto de vista puramente lógico, cabría esperar lo contrario: el agente más familiarizado con las reglamentaciones vigentes y más adepto a su aplicación se sentiría más perturbado por otras nuevas. Pero este razonamiento no toma en cuenta los factores emocionales que influyen en la conducta. La ansiedad originada por la experiencia de que el conocimiento que se posee no siempre es adecuado a sus respectivas tareas, se puede reducir a través de un ritual adecuado a ciertos procedimientos con los que se está familiarizado. Los cambios en los procedimientos constituyen una amenaza a esta forma de enfrentar las ansiedades y consecuentemente, son enérgicamente resistidos. El deseo de evitar la monotonía sólo puede convertirse en elemento motivacional cuando no predominan sentimientos de inseguridad. Los funcionarios que se sienten seguros de su capacidad para cumplir con sus actividades, y que no están continuamente preocupados por las reacciones de sus superiores, perciben los nuevos problemas como estimulantes y reciben gustosamente los cambios frecuentes, que no permiten caer en la monotonía (3).

### LA BUROCRACIA COMO INSTRUMENTO DE INNOVACION.

En las grandes y complejas sociedades contemporáneas la realización de nuevas políticas sociales requiere una maquinaria burocrática. Júzguese el caso de las invenciones que suelen considerarse fuente espontánea de cambio social, por ejemplo, la bomba atómica. Seguramente la bomba atómica no existiría sin la brillantez de pensamiento de Enrico Fermi y otros científicos pero no fueron solamente sus ideas las que permitieron su existencia. También fue necesaria una compleja organización burocrática para producir bombas atómicas y para proporcionar a los científicos laboratorios donde pudiesen trabajar conjuntamente en los inventos y su perfeccionamiento. Claro que no todos los cambios sociales de la sociedad moderna se instituyen burocráticamente. A cada momento surgen nuevas costumbres, sin que medie una organización burocrática. Pero la introducción deliberada de una innovación social en gran escala, implicada en la producción de nuevas armas o el refuerzo de una nueva ley, depende de los métodos burocráticos de administración.

Los sindicatos son un claro ejemplo de lo que decimos y de algunas de sus implicaciones. Los trabajadores se organizan para lograr la meta común de mejorar su nivel de vida. Establecer un sindicato fuerte frente a la oposición de los empleadores fue, y sigue siendo, una tarea difícil. Esto necesitó que muchos trabajadores dejaran de lado sus intereses económicos, al menos temporariamente, perdiendo a menudo su trabajo y a veces su misma vida, ya que eran idealistas cuyo objetivo principal consistía en la creación de una efectiva organización laboral. La necesidad de este idealismo en el establecimiento de los sindicatos fue señalada hace ya un siglo por Carlos Marx, de quien a menudo se supone que interpretó la conducta social como determinada en primer lugar por intereses económicos y no por ideales. Escribió: "Si bien el primer objetivo de la resistencia fué sólo la defensa de los salarios, a medida que los capitalistas se agrupan, movidos por la idea de la representación, las organizaciones de trabajadores, en principio aisladas, se asocian y la defensa de sus organizaciones frente al capital, siempre unido, acaba siendo para ellos más necesaria que la defensa del salario. Hasta tal punto esto es cierto, que los economistas ingleses no salían de su asombro al ver que los obreros sacrificaban buena parte del salario en favor de asociaciones que, a juicio de estos economistas, se habían fundado exclusivamente en pro del salario" (4).

---

(3) Esta situación probablemente sea válida también para maestros y otros profesionales.

Sin usar esos términos, Marx describe en este pasaje el proceso de desplazamiento de metas de los salarios altos a la defensa de la organización. Observando las primeras luchas del movimiento obrero, supuso que éstas resultarían muy ventajosas para obtener altos salarios. Re-cientes estudios sobre los sindicatos señalan que, en este caso, como en muchos otros, Marx fue demasiado optimista. El desplazamiento de metas acarrea frecuentemente una preocupación por conservar el aparato burocrático a expensas de sus objetivos básicos.

El famoso estudio de Robert Michels sobre los sindicatos y partidos democráticos en Alemania, a principios de siglo, se ocupa de este problema. Aún un partido socialista o un sindicato progresista, independientemente del igualitarismo de sus principios, debe establecer una jerarquía burocrática para llevar a cabo su programa de reformas. (Los problemas planteados por la llamada "ley de hierro de la oligarquía", serán discutidos en el próximo capítulo). El principal interés de los miembros de un partido o de un sindicato consiste en fortalecer la organización, no sólo porque de ello depende su supervivencia, sino porque también se necesita una poderosa maquinaria para luchar en favor de las anheladas reformas. En este aspecto, coincide el propio interés del liderazgo y el interés colectivo de los miembros. En consecuencia, los funcionarios están prontos a realizar grandes sacrificios para fortalecer la organización. Para atraer más miembros abandonan los puntos impopulares de su programa. Para prevenir la posibilidad de una derrota aplastante, refuerzan las demandas sindicales, convocando a la huelga.

"De este modo, la organización se convierte de un medio en un fin" (5). Paso a paso, los objetivos originales se someten al interés de la fuerza creciente de la organización. La organización resultante puede ser extremadamente fuerte, pero no es más que un instrumento para realizar las reformas sociales planeadas en un comienzo. Lo que una vez fue un partido socialista (o un sindicato progresista) se vuelve una entidad bastante conservadora. El inevitable destino de todos los movimientos reformistas, según Michels es volverse conservadores a medida que se organizan.

Esta conclusión tiene importantes implicaciones que van más allá del problema del futuro del socialismo. Las ideas radicales de la reforma se difunden, de manera más o menos espontánea, sin la ayuda de un aparato burocrático, produciendo profundos cambios en la estructura institucional de la sociedad europea. Michels sugiere que esto no podría ocurrir en las sociedades burocratizadas de la actualidad. Para que las nuevas ideas encuentren su expresión en cambios institucionales, deben instrumentalizarse burocráticamente. En el proceso de creación de un aparato burocrático eficaz, siempre se abandonan las nuevas ideas radicales en favor de otras más conservadoras. En otras palabras, probablemente los individuos no puedan controlar su destino común instituyendo anheladas reformas sociales. A menos que establezcan con este fin una organización burocrática, no tendrán éxito en la realización de nuevos ideales, y si lo tienen, los abandonarán. De todos modos hay razones para suponer que esta impasse no es totalmente insuperable. Aunque Michels analizó un aspecto indudablemente importante de la vida de la organización, dejó de ver otra tendencia, de dirección opuesta.

En realidad, un examen de los sindicatos y partidos que comenzaron con un programa muy progresista revela que la mayoría de los que aún existen han reemplazado sus objetivos originales por otros más conservadores, ocupándose de asuntos administrativos en el curso del establecimiento de una organización efectiva. Pero el estudio de sindicatos que inicialmente tuvieron

---

(4) Karl Marx: *The Poverty of Philosophy*, Nueva York, Internacional Publishers, n. d., pág. 145; citado en Reinhard Bendix y Seymour M. Lipset: *Class, Status and Power*, Glencoe, III, Free Press, 1953, pág. 31 (*Miseria de la Filosofía*) Moscú, Ed. en Lenguas Extranjeras, s. d., pág. 164-65

(5) Robert Michels: *Political Parties*, Glencoe, III, Free Press, 1949, pág. 373.

planes más limitados de cambio revela tendencias diferentes. El movimiento sindical norteamericano constituye un buen ejemplo. Luego de la declinación, hace setenta años, de los Knights of Labor, que sustentaban un programa político progresista, la mayoría de los sindicatos limitaron sus esfuerzos al logro de dos objetivos: establecimiento del derecho de contratación colectiva y aumento de salarios. Seguramente la preocupación de organizar un sindicato fuerte predominó, a veces, sobre estas dos metas, como lo indican las huelgas jurisdiccionales, y algunos dirigentes sindicales se hicieron cada vez más conservadores (6). De todos modos, el principal proceso no fue el señalado por Michels; los sindicatos no abandonaron sus objetivos originales. Por el contrario, los obtuvieron y lucharon por nuevas reformas de mayor alcance. De este modo, el derecho de contratación colectiva sirvió de base a la lucha por las pensiones para trabajadores, innovación social que va mucho más allá de las aspiraciones de los miembros sindicales de hace algunas décadas. Este proceso, el reverso del desplazamiento de metas, puede denominarse "sucesión de metas", puesto que, al alcanzarse, los objetivos originales se convierten en base para otros nuevos.

Por supuesto, la sucesión de metas no es, básicamente, el resultado del mayor idealismo de los dirigentes norteamericanos comparado con el de los alemanes, sino que es consecuencia de las presiones estructurales de la organización. Una vez que una organización ha alcanzado sus principales objetivos, el entusiasmo de sus miembros tiende a desvanecerse. Muchos le quitan su apoyo, financiero y de otro tipo, y de este modo amenazan la existencia de la organización. El que los dirigentes estén interesados en mantener sus cargos y su poder los lleva a buscar nuevas formas de estimular el apoyo de los miembros del sindicato. Un método efectivo para revitalizar el interés en los asuntos de la organización, consiste en establecer nuevos objetivos en favor de los cuales deseen luchar los trabajadores. Por eso en los sindicatos surgen nuevas metas una vez conquistadas las viejas. En este caso se hallan no sólo los sindicatos, si no también otras organizaciones marcadas por la impronta de la burocracia (7).

Qué determina el predominio del desplazamiento o la sucesión de metas en una organización? Sólo en parte podemos responder a esta pregunta. Cuando los objetivos originales de un movimiento sindical son causa de intensas hostilidades y violentos ataques, la inseguridad de sus miembros y su preocupación por crear una organización y preservarla tiende a obligarlos a constreñir sus ideas para evitar la destrucción. Cuando la comunidad permite el establecimiento de la organización, aunque sólo sea por negligencia, y por lo menos el logro de algunos de sus primeros objetivos en un período relativamente corto, es muy probable que ésta encuentre nuevos campos de lucha en el curso de su desarrollo. En qué medida pueden ser progresistas los movimientos sociales sin provocar hostilidades que los destruyan? Qué duración tiene el período de gracia antes que la lucha resulte desesperanzada y los objetivos originales sean abandonados para conservar la organización? No conocemos aún las respuestas a estas preguntas, si bien algunas escasas investigaciones recientes nos proporcionan indicaciones para el estudio de la interrelación entre los factores de organización y el cambio social.

## PRESIONES CONSERVADORAS EN DOS CONTEXTOS SOCIALES

Un breve análisis de dos investigaciones empíricas de programas progresistas y de su destino indican la compleja relación existente entre estructuras burocráticas y cambios en la política

(6) Véase Alvin W. Gouldner: "Attitudes of Progressive Trade Union Leaders", *American Journal of Sociology*, 52; 389-92 (1947).

(7) Véase Peter M. Blau: *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1955, págs. 184-196.

social. Si bien ambos trabajos hallaron por igual tendencias hacia el conservatismo, las fuerzas sociales responsables de ellas son bastante diferentes.

El estudio de Philip Selznick sobre la autoridad del Valle de Tennessee muestra que la política de grass roots adoptada por esta nueva filial de New Deal acarreó consecuencias imprevistas surgidas de cambios fundamentales en su plataforma progresista (8).

El principio de "grass roots democracy" subraya que el gobierno central no debe limitarse a imponer su autoridad sobre la población de una zona, sino que debe darle voz en la administración de las instituciones federales que afectan su vida. Puesto que todas las personas del valle de Tennessee no podían participar directamente en las decisiones administrativas, este principio fue instrumentalizado en la práctica mediante la designación de representantes por parte de las instituciones locales, poderosas, especialmente los land fran-colleges, con cargos en el cuerpo político ejecutivo de la T. V. A. Muchas de estas personas influyentes y sus organizaciones se habían opuesto firmemente a la T. V. A. y su oposición podía convertirse en un serio obstáculo. La elección de representantes de estos poderosos grupos conservadores por parte de la T. V. A., es decir, su absorción dentro de la estructura de liderazgo, eliminó su amenaza. El método de grass roots tal como fue interpretado, constituyó un mecanismo que permitió el funcionamiento de una filial del New Deal en una región dominada por fuerzas conservadoras.

El propósito inicial de trabajar con instituciones establecidas en forma local produjo efectos imprevistos que, paradójicamente, contradijeron el espíritu democrático de la doctrina de grass-roots que era inicialmente su objetivo. Como las personas designadas para el consejo directivo representaban determinados intereses -no los de la mayoría de la población de la zona- la política de la T. V. A. se hizo cada vez más conservadora, alejándose de los principios del New Deal. Así, la T. V. A. hizo discriminaciones con los negros, entró en conflicto con otras filiales del New Deal, y con la Administración de Seguridad y Agraria; y revocó diversas políticas cuyo fin era proteger el interés público frente a intereses privados especiales. Esto último está ejemplificado por los cambios que tuvieron lugar en la adquisición de tierras para depósitos. La construcción de un depósito aumenta el valor de la tierra circundante. Para permitir al público, con cuyos fondos se pagaba el depósito, beneficiarse con este incremento del valor de la tierra, la T. V. A. estableció la política de que la compra de la tierra para cada depósito incluía una expropiación proteccionista de los alrededores de 300 a 1.000 pies cuadrados. Muchos terratenientes, deseosos de aprovechar estos beneficios, se opusieron a este programa de protección de los intereses públicos. Como sus intereses estaban representados en la comisión directiva de la T. V. A., tuvieron éxito en sus presiones. En 1942 esa medida fue revocada; la comisión directiva decidió limitar la compra de la tierra para depósitos al mínimo necesario para el proyecto específico" (9) que habitualmente no incluía ninguna expropiación proteccionista.

Selznick no niega que la T. V. A. produjo grandes cambios en el Valle de Tennessee y que favoreció enormemente el bienestar del estrato más pobre de la población. Pero señala que estos cambios no tuvieron tan largo alcance y que no fueron exclusivamente favorables a la mayoría de la población de la zona como se había planeado originariamente. En el curso de su desarrollo la burocracia se hizo más conservadora.

---

(8) Philip Selznick: T. V. A. and the Grass Roots, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1949.

(9) Ibid, pág. 204



S. M. Lipset, en su estudio de un gobierno de provincia socialista de Canadá, también muestra que la instrumentalización burocrática de un programa progresista ocasionó su modificación (10). Cuando la C. C. F. (Cooperative Commonwealth Federation) tomó el poder de Saskatchewan en el año 1944, y sus miembros ocuparon todos los cargos del gabinete, mantuvieron como comisionados a los anteriores administradores de la burocracia gubernamental. Aunque se sabía que la mayoría de los altos funcionarios del gobierno eran personas de clase media, sin grandes simpatías por el programa socialista de la C. C. F., los dirigentes sostenían la necesidad de estos expertos administrativos para manejar la maquinaria burocrática en los diversos departamentos gubernamentales. Además, los ministros esperaban ser los que determinarían la política, mientras que los comisionados se limitarían a llevarla a cabo. Pero al ser ejecutadas por burócratas conservadores, las medidas políticas socialistas fueron, a menudo, básicamente alteradas. Citamos algunos párrafos ilustrativos del libro de Lipset: "Una cantidad de empleados de la administración pública pudieron convencer a sus ministros de que ciertos cambios no eran administrativamente factibles y que podían encontrar mucha oposición. Algunos comisionados intercambiaron información con colegas sobre su método para controlar a los ministros. Algunos funcionarios claves se envanecieron de "dirigir completamente mi departamento" y de "de tener los aturdidos esquemas izquierdistas". Un ministro de gabinete que hasta ese entonces había dejado gran parte del trabajo en manos de los miembros de su equipo se enteró, por acusaciones de miembros locales de la C. C. F. que miembros de su equipo seguían otorgando arrendamiento y privilegios agrarios a personas de "buen vivir", que los habían obtenido durante gobiernos anteriores, aunque la política gubernamental del momento tenía a favorecer a los granjeros pobres y a los veteranos sintierras".

"Un ministro de gabinete decidió que ciertos trabajos del gobierno, que hasta entonces se entregaban a manos privadas, debían ser realizados, siempre que fuese posible, por empleados del gobierno. Pero su comisionado continuó entregando las tareas a entidades privadas (11)."

En los trabajos de Lipset y Selznick se encuentran importantes similitudes, pero también hay una diferencia que, aunque no resulte tan evidente, no deja de ser importante. Si atendemos el programa político notaremos las similitudes: en ambos casos, un programa izquierdista fue modificado por su instrumentalización mediante métodos burocráticos. Pero si atendemos a la organización burocrática, veremos que ésta desempeñaba, en cada caso, un papel bastante diferente. En Saskatchewan las burocracias obstruían cualquier plan progresista, mientras que en Tennessee la obstrucción de los planes de reforma se debía a fuerzas externas particularmente a través de la infiltración. El hecho de que en ambos casos, el programa fuese desviado en una dirección conservadora en la sociedad canadiense y norteamericana. De todos modos, en un caso la presión conservadora fue ejecutada por burocracias, y su éxito revala su poder; mientras que en el otro, las presiones conservadoras fueron ejercidas sobre la burocracia, y el éxito de las primeras indica la debilidad de la segunda.

Debe notarse que ningún estudio sugiere que la estructura burocrática misma genere tendencias conservadoras. Selznick muestra que, en el caso de la T. V. A., su origen estaba fuera de la burocracia, y Lipset que, en Saskatchewan, se debía a la orientación conservadora de funcionarios específicos y no a tendencias inherentes a la forma burocrática de organización. Además, muchos puntos de los programas progresistas de la T. V. A. y de la C. C. F. se realizaron concretamente. La conclusión de Michels, según la cual la maquinaria burocrática que los nuevos ideales sociales necesitan para su realización termina inexorablemente por destruirlos, quizás sea demasiado pesimista.

---

(10) S. M. Lipset: *Agrarian Socialism*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1950, págs. 255-75. -

(11) *Ibid*, págs. 263, 265, 266, 67.

## CAPITULO V

LA PROGRAMACION de Gonzalo Martner.

Primera clase del curso sobre Administración  
del Desarrollo.

## LA PROGRAMACION

En las dos primeras conferencias nos dedicaremos a discutir algunos conceptos previos al estudio de la administración de programas en sí. Quiero fijar, en efecto algunas ideas, matrices que deberán tenerse presentes en el resto del curso.

La forma que adquiere la programación varía según los países y las épocas en que se efectúa. Su fisonomía y alcances depende de la orientación general del Estado de cada país. El papel del estado en la economía y la sociedad es definido por la "política" que sustenten los gobernantes. La política es, en consecuencia, el punto de partida de la acción estatal, ella fija los grandes fines que se procurará alcanzar en la gestión gubernativa. Los objetivos, a su vez, están definidos por el sistema de valores que inspire la conducta de los sectores gobernantes. En un gobierno democrático estos valores y estos fines se van expresando, a través del sistema institucional establecido, en decisiones que orientan y enmarcan las actividades de la comunidad.

El Gobierno define su política frente a cada aspecto de la vida social. Para ello formula su política educacional, su política económica, su política social, su política internacional, etc. Estas políticas significan la adopción de las principales decisiones que inspirarán la conducta colectiva. Así se definirá la significación de la actividad estatal en educación, la extensión de las tareas de asistencia social, la participación gubernativa dentro de la vida de los negocios, los controles que fijarán el sector privado, los monopolios estatales que se establecerán, etc...

Pero una vez fijados los objetivos finales y el marco de acción del estado surge la necesidad de elaborar "planes" o programas de acción que tengan el propósito de cumplir las aspiraciones ya señaladas (1). En los planes o programas se fijan metas dentro del tiempo en forma precisa. Para este efecto, se formulan planes de desarrollo económico, planes sanitarios, planes de educación, planes de vivienda, etc. Pero estos planes de largo plazo deben ser detallados aún más a fin de conducir en el rico detalle de la experiencia inmediata, las actividades estatales. Para este efecto, se formulan "programas de trabajo" de corto plazo, por lo general un año. Es decir, la "obra gruesa" construida en el plan de largo plazo, se lleva a terminaciones en el programa concreto de acción, de corto plazo. El programa de trabajo emerge del plan de largo plazo y contiene todos los elementos que permitan canalizar los recursos humanos y materiales. Para este efecto, los programas de trabajo se confeccionan, más que en unidades financieras y monetarias, en unidades físicas de "producto final" o en términos de "volumenes de trabajo". Es decir, se precisa cuántas cuadras de calzadas se construirán en el año próximo, cuántos kilómetros de ferrocarril se extenderán, y qué actividades se deben desarrollar.

Determinadas las unidades físicas de producto final o de actividad se procede a calcular los "costos". Si se establece, por ejemplo, en el programa de trabajo la construcción de tantos miles de metros cuadrados en habitaciones populares, se debe determinar el costo en materiales y trabajo por metro cuadrado construido; si se establece que se educarán tantos niños en escuelas primarias, se calcula el costo de la enseñanza por alumno; de esta manera se llega a fijar el costo de cada uno de los programas de acción. La distribución de los recursos monetarios y financieros necesarios para solventar los costos de los programas, se hace a través de un "presupuesto". Presupuestar significa calcular la cantidad de dinero que se necesita para adquirir los recursos, y establecer de dónde se obtendrá ese dinero. La estimación de los recursos monetarios para usos corrientes aparece en el presupuesto ordinario del gobierno y los recursos para obras permanentes en el presupuesto de capital.

Como se ha visto, existen tres categorías fundamentales que están presentes en la programación: 1) la definición de una política; 2) la preparación de planes y programas de trabajo; y 3) la confección de presupuestos.

Entre estos tres aspectos no hay, naturalmente, una separación tajante. Muy por contrario, existe una estrecha relación de dependencia que los hace formar un solo todo, que es necesario separar más que nada por razones metodológicas. Las relaciones entre la política económica, por ejemplo, y la programación del desarrollo son tan estrechas que difícilmente puede saberse cuál es previa a la otra (1).

Existe, un progreso de interacción entre la política y los programas, estos últimos se confeccionan bajo ciertos supuestos que fija la política gubernativa y una vez formulados dan al gobierno un punto de referencia para formular políticas concretas y de detalle en materias tributarias, cambiarias, monetarias, etc.

Por otra parte, existen también estrechas relaciones entre la planificación y el presupuesto. Como lo remarca Frederick C. Mosher, profesor de la Universidad de Syracuse, "presupuestar y planificar no son exactamente sinónimos, por definición. Si decimos que un hombre "planea" un viaje, queremos decir algo diferente que cuando decimos que "presupuesta un viaje". La primera expresión significa que él proyecta ir a alguna parte en un tiempo futuro en un medio de transporte determinado. La segunda sugiere que él está proyectando la manera de conseguir y distribuir los fondos disponibles para hacer el viaje. Presupuestar es la aplicación de la contabilidad por partida doble a la planificación. Implica la consideración de las dos partes de un libro de contabilidad lo que se va a hacer y lo que va a costar. No es por coincidencia el hecho de que pensemos que la planificación del viaje viene primero que su presupuesto. Hay presunciones de que antes que entremos en el proceso de presupuestar debemos tener algún objetivo y un programa en la mente (2). Como se puede observar, presupuestar es uno de los elementos o aspectos del proceso total de planificación. La programación implica primero la formulación de objetivos y el estudio de los cursos alternativos de la acción futura para alcanzar los fines. En segundo lugar implica la reducción de estas alternativas de un número muy amplio a uno pequeño y finalmente la prosecución del curso de la acción adoptado, a través de un programa de trabajo. El presupuesto desempeña una parte secundaria en la primera fase pero tiene una creciente importancia en la segunda, facilita el proceso de elección proveyendo las bases para comparaciones sistemáticas entre alternativas en juego. Permite comparar los costos de cada solución y cuantificar relativamente las ventajas y desventajas de cada proyecto. El presupuesto es, en consecuencia, uno de los ingredientes de la planificación destinado a disciplinar todo el proceso de la programación. En suma, programar y presupuestar son conceptos ligados teóricamente: uno forma parte del otro.

No obstante lo anterior, para efectos de estudio es conveniente considerar por separado el proceso de programación y de presupuesto, haciendo, eso sí, resaltar las ligazones que existen entre ambos. Como en este trabajo interesa destacar más lo relativo a programación y presu-

---

(1) Al respecto el profesor Hollis B. Chenery de la Universidad de Stanford, sostiene que "un programa de desarrollo es un análisis económico que sienta las bases para formular y ejecutar la política correspondiente.

(2) Sin embargo, no hay una distinción nítida entre la formulación de un programa, y de una política, pues el uno y la otra se influyen recíprocamente. La principal función de un programa es la de lograr la compatibilidad de los distintos tipos de política. Ver Hollis Chenery "Política y Programas de Desarrollo". Boletín Económico de América Latina. Vol III N° 1. Frederick C. Mosher "Program Budgeting: Theory and Practice" página 48 - New York 1954.

puesto se examinarán en los párrafos siguientes algunos aspectos básicos de programación; luego se discutirá con más extensión la utilización del presupuesto como programa.

Muchas son las definiciones que se han dado acerca de los términos "planificación" o "programación". No interesa bosquejar una nueva con la pretensión de describir el concepto en forma más completa.

Sin embargo, como punto de referencia, es necesario señalar brevemente que se entenderá por programación, ya que esta palabra será empleada frecuentemente en el curso de este trabajo.

## QUE ES PROGRAMACION

La programación surge de ciertos "principios" de carácter teórico y científico; se hace a través de un "proceso" y produce un "resultado" el plan o programa. Muchas de las diferencias conceptuales que es posible observar en la literatura existente sobre planificación es si se están refiriendo a materias de principios, o al proceso o al plan. Algunos, yendo más lejos, incluyen dentro de la programación, la "ejecución" del plan.

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

De acuerdo con el enfoque anterior, se ha definido la programación como la selección cuidadosa de fines y de medios apropiados para alcanzarlos.

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

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

cantidad y calidad de los resultados, y determinar la localización especial de las obras y actividades.

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

Sin embargo, no todos los autores coinciden en estimar que la programación termina con la formulación de planes. Existe un grupo de especialistas que sostienen la tesis de que la planificación tiene lugar solamente en el curso de la ejecución de los planes. Para ellos la planificación comienza en el momento de la puesta en marcha de los planes, es decir cuando se comienza a traducir en hechos la acción delineada para alcanzar los objetivos prefijados. Para ellos, programar es "actuar" racionalmente en función de ciertos objetivos.

En verdad, la mera formulación de planes, programas y proyectos no tendría sentido si no se tradujera en acción, dando lugar a las transformaciones establecidas en las metas y propósitos. La formulación del plan es indispensable para lograr una conducta racional; una conducta desprovista de planes, a su vez, carecerá de sentido. Por ello, la idea de formular planes debe ser sustentada por la de ejecución y formar un todo indivisible.

## PRINCIPIOS DE LA PROGRAMACION

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

Los principios básicos de la programación son los de racionalidad, de previsión, de universalidad, de unidad de continuidad y de inherencia.

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

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

c) Principio de la universalidad. - En virtud de este principio, la programación debe abarcar las diferentes fases o etapas del proceso económico social y administrativo y prever las consecuencias que producirá su aplicación. Como la sociedad y la economía se desenvuelven dentro de

una mutua y constante interacción, la programación parcial frustra la posibilidad de dar coherencia a la conducta del estado o de las empresas. Desde luego, la actividad del estado debe programarse en todos los sectores y niveles de la administración a fin de dar consistencia y armonía a la gestión gubernativa. La programación no es patrimonio exclusivo de los organismos superiores del gobierno; por el contrario toda la rama ejecutiva del estado debe planificar en los niveles correspondientes. Para lograr el equilibrio en la programación pública, los estados formulan programas globales de acción.

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

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

f) Principio de inherencia. - La programación es necesaria en cualquier organización humana, es inherente a la administración. El estado o la empresa privada deben planificar la forma de alcanzar sus objetivos. La administración del estado como la administración de una empresa no se hace independientemente de ciertas metas mediatas o inmediatas. Una administración sin propósitos preconcebidos es una máquina guiada por la rutina, por la costumbre o por normas rígidas que anulan la discrecionalidad de los directivos. En consecuencia, un estado que no planifica no puede ser eficiente ni estar habilitado para responder a las principales cuestiones que plantea la mutación social. Cada estado planifica según sus criterios dominantes; puede hacerlo en forma democrática o por la fuerza, pero de todas maneras, si desea ser efectivo, debe programar técnicamente su actividad. La empresa privada también necesita planificar, pues de la utilización eficiente de sus recursos depende su margen de utilidad y sus posibilidades de prosperidad y supervivencia.

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

## EL PROCESO DE PROGRAMACION

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

formulación de programas; de su discusión y aprobación, de su ejecución y de su evaluación y control. Finalmente, el presupuesto, en el curso del ciclo presupuestario se formula, se aprueba y discute en el congreso, se ejecuta por la rama ejecutiva, y finalmente se controla, por entidades fiscales.

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

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

Cada uno de estos períodos requiere de la aplicación de técnicas y procedimientos especiales por parte de los funcionarios ejecutivos y de los expertos. En cada una de estas fases intervienen también distintos organismos asesores y autoridades ejecutivas.

#### a) Formulación del Programa

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

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

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

#### b) Discusión y aprobación

Todo programa para tener posibilidades de éxito requiere contar con la anuencia de la opinión pública y el interés de los diversos sectores sociales comprometidos. Por esta razón una vez formulado el programa por los técnicos procede iniciar una discusión intensiva que tenga por objeto resguardar las conveniencias de los principales sectores. Para este efecto, en muchos países existen Consejos Nacionales de Economía en los cuales están representados los productores y los tra



bajadores; en estos consejos los dirigentes de las cámaras de comercio, de las sociedades de agricultores, de industriales, de mineros, etc. se juntan con los dirigentes de los sindicatos y de los gremios de empleados para hacer escuchar sus opiniones. Otro sistema consiste en convocar a audiencias públicas en los comités de Congreso cuando se discute el presupuesto; esto ocurre, por ejemplo, en Estados Unidos donde el Gobierno prepara un presupuesto por programas y es discutido, junto con el Informe Económico del Presidente, en diversos comités del congreso, hasta allí llegan los representantes de la agricultura; el comercio, y del trabajo y exponen sus puntos de vista frente a los programas gubernativos.

Un tercer sistema es el aplicado por Puerto Rico. Allí existen la "vista pública" que es una audiencia en la que los planificadores exponen al público los planes y solicitan sugerencias y observaciones para mejorar los programas.

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

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

#### c) Ejecución del programa

Aprobados los programas corresponde a los organismos ejecutivos llevarlos a la realidad. Para este efecto, la administración es la encargada de tomar todas las medidas necesarias para el cumplimiento de las metas del programa. Para ejecutar las acciones programadas será indispensable contar con las organizaciones adecuadas y con una dirección. Las organizaciones deberán estar estructuradas de manera conveniente: existir una división del trabajo racional, estar bien definidas las líneas de autoridad y asesoría, tener precisadas las funciones del personal, hecha la descripción de puestos, sistematizados los procedimientos y métodos, e instaladas convenientemente las oficinas. Para el funcionamiento eficiente de las organizaciones es indispensable contar con una dirección acertada; los directores y supervisores deben tener una orientación definida, conocer a fondo el sentido y alcances del programa, tener capacidad para tomar oportunamente las decisiones; tener una conducta directiva, unitaria, etc. Los directores de programas, convenientemente respaldados por los supervisores, deben movilizar la organización y todos los recursos materiales y equipos deben ser coordinados eficientemente a fin de que evitando desperdicios de tiempo, materiales y trabajo, se obtenga el máximo rendimiento (1).

#### d) Control y evaluación del programa

A medida que se van ejecutando los actos incluidos en el programa es preciso controlar sus resultados. En forma periódica se deberán obtener informaciones relativas a la forma como se van cumpliendo las metas del programa de trabajo. Para este efecto, se deben producir estadísticas que muestren con claridad los resultados obtenidos. El gobierno, por ejemplo, debe saber

---

(1) Para mayores detalles ver H. Simon D., Smithburg y V. Thompson "Administración Pública" Pto. Rico 1956.

cuántas casas se han construído, cuántos kilómetros de caminos se han pavimentado, cuántos enfermos han sido atendidos en los hospitales, cuántos niños asisten a las escuelas, cuántos productos han generado las empresas del estado, etc. Un flujo permanente de información estadística desde las bases de la administración hacia los niveles superiores debe ser establecido, a fin de permitir a los planificadores y directores una visión oportuna de lo que está aconteciendo. Un sistema de informes periódicos debe ser creado con miras a mostrar lo que cada organismo está haciendo e identificar los problemas que se le van presentando.

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

## LOS PROGRAMAS EN GENERAL

El proceso de programación conduce a la generación de los programas. Un programa puede ser distinto en relación a las materias de que trata, pero en general existen ciertas características comunes a todo programa y que pueden ser estudiadas por separado. En este párrafo se estudiarán las características comunes de los programas, analizando los contenidos que deben tener; y también se describirán las distintas clases de programas que existen según las áreas de actividad que cubre. Primeramente se considerarán los contenidos generales de un programa.

### a) Contenido de un programa

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

1. - Presentación
2. - Diagnóstico
3. - Pronóstico
4. - Fijación de metas
5. - Asignación de recursos
6. - Implementación del programa

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

1. - Presentación. Todo documento programático debe contener, en primer término, una descripción breve acerca de los propósitos del plan, o una fundamentación general, sus orígenes, etc. En esta parte, se procura demostrar la necesidad que se tuvo en vista para entrar a programar. Sirve de introducción a la discusión del programa mismo y permite ubicar al interesado en la materia.

2. - Diagnóstico. Esta parte tiene por objeto explicar la diagnosis que se ha hecho de la realidad sobre la cual se planifica. Esta parte muestra los antecedentes que han sido reunidos y los analiza, tratando de identificar los problemas más importantes. Los antecedentes reunidos para el diagnóstico son principalmente de tipo cuantitativo, consisten en series estadísticas que cubren períodos prudenciales. Estos datos son sistemáticos en forma de cuentas consistentes y se

analiza en seguida a la luz de los modelos o metodologías establecidos, procurando relacionarlos entre sí. También en un programa particular se deben considerar aspectos generales que afectan a la comunidad, como ser problemas sociales, políticos, económicos, demográficos, geográficos, etc. y condicionan en gran medida las posibilidades del programa. La evolución histórica del país y sus características también debe ser considerada, como asimismo, las relaciones internacionales del país, especialmente en sus matices de comercio exterior. Todo este bagaje de información, debe ser presentado en forma sistemática en el programa; viene a ser la fundamentación básica del programa mismo.

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

4. - La fijación de metas. - En las partes anteriores ya se han mostrado los antecedentes necesarios para comprender las finalidades generales del programa. En esta parte corresponde establecer las metas concretas del programa. La prognosis ya demostró lo que acontecerá en el futuro si las tendencias observadas se mantienen vigentes. Si estas tendencias son desfavorables desde el punto de vista de los propósitos generales fijados en la política del gobierno, el programa establece los cambios que se desea producir en el futuro y con este fin establece metas a la acción. En el documento programático deben ser mostradas las metas en forma clara y completa, haciendo ver sus compatibilidades y sus estructuras jerárquicas. En lo posible dichas metas deben ser fijadas en términos cuantitativos, de manera de reducir al máximo los enunciados de propósitos de carácter genérico. La fijación de metas forma el cuerpo del programa mismo. No obstante, es preciso señalar que en todo programa habrán metas finales y metas intermedias. En esta parte figurarán las metas finales, quedando la especificación de las metas intermedias incorporada en el estudio de los medios establecidos para lograr los fines.

5. - Asignación de recursos. - En esta parte, se debe hacer una exposición de los volúmenes de recursos que se movilizaron para cumplir el programa. Se fijará la cantidad de materiales necesarios, el número de horas-hombre, la cantidad de mano de obra, equipos etc. Esta parte es fundamentalmente de especificación de recursos, debe contener los detalles acerca de cada material que se empleará y su respectiva evaluación de costos. También debe figurar aquí la especificación de financiamiento que se necesita y las fuentes de obtención.

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

## CAPITULO VI

DESARROLLO ECONOMICO, PLANEAMIENTO  
NACIONAL Y ADMINISTRACION PUBLICA  
de William Kapp.

Artículo publicado en la revista *Kyklos*,  
Volumen XIII.

## ADMINISTRACION

### 1. Administración

#### Factor estratégico del Desarrollo Económico

El éxito o el fracaso del planeamiento económico nacional en los países subdesarrollados depende, substancialmente, de que se establezca un sistema eficiente de administración pública, capaz de poner en ejecución las reformas y las políticas generales comprendidas en el plan de desarrollo. Al poner en marcha y cumplir estas reformas y las políticas generales la administración pública no sólo ejecuta el plan sino que disipa también en parte las sospechas y la desconfianza que separan al gobierno y al pueblo en muchos de los países económicamente menos avanzados y que, en el pasado, han sido frecuentemente responsables del fracaso en obtener que el público participe y colabore con su iniciativa en la tarea del planeamiento. Por lo tanto, la importancia estratégica de la administración pública en el desarrollo económico reside en que pone en ejecución el plan, en que libera la energía y la iniciativa popular, así como el empeño de las comunidades, y en que dirige las tendencias latentes de cooperación y auto-perfeccionamiento, hacia actividades productivas.

La vinculación existente entre administración pública y desarrollo económico ha sido puesta de relieve por todos aquellos economistas políticos que en el pasado han subrayado la relación que hay entre la política y la economía, e incluso la supremacía que la primera ejerce sobre la segunda. No es por casualidad que tales autores, desde Alexander Hamilton hasta Daniel Raymond y Friedrich List, se vieran influenciados por su estrecho contacto con el problema del desarrollo económico, en los entonces "sub-desarrollados", Estados Unidos de América. List, especialmente destacó a la administración pública y al gobierno como factores estratégicos del desarrollo económico. Su conocida doctrina del proteccionismo es sólo parte de su teoría, más fundamental, de las fuerzas productivas, en la cual subrayó la supremacía de los factores institucionales en el proceso del desarrollo. Los economistas y los planificadores económicos que no toman en consideración estos factores "políticos" e "institucionales" respecto al crecimiento económico corren el riesgo de que sus cálculos y sus políticas generales resulten frustrados por la falta de participación resultantes de un sistema cuantitativamente deficiente y cualitativamente imperfecto.

Decir que la administración pública es un factor estratégico en el desarrollo económico no equivale a considerarla como único factor ni tampoco como su causa principal. El proceso de crecimiento y desarrollo no se inicia ni se pone en movimiento por un sólo factor. La administración pública es, cuando más, uno entre varios factores que afectan el desarrollo económico. Es "estratégico" en el sentido de que influencia y determina el éxito de todo el plan de desarrollo, y de que es susceptible de ser deliberadamente controlado socialmente y de sufrir cambios (1).

---

(1) J. M. CLARK utilizó el término "estratégico" en este sentido: "Puede decirse que un factor es de importancia estratégica si tiene verdaderamente el poder de controlar a otros factores y de determinar la índole general de los resultados; y tiene especial importancia estratégica si, además, tenemos poder para controlarlo" *Strategia Factor in Business Cycles*, National Bureau of Economic Research New York 1934, pp. 6/7.

Naturalmente, las autoridades del planeamiento tienen conciencia del papel estratégico de la administración en la implantación del plan, y los problemas de la administración pública no han sido un factor descuidado por quienes han escrito acerca del desarrollo económico. Sin embargo, aunque se ha reconocido la importancia general de la administración pública, raramente se ha estudiado a fondo la forma especial en que el desarrollo económico y el planeamiento nacional se ven afectados por una administración pública inadecuada e imperfecta. Esto se debe, en parte al menos, al hecho de que se estima que el complejo constituido por la administración y la reforma administrativa queda fuera de la órbita de la economía, que considera las actitudes humanas y las disposiciones institucionales (administrativas) o sus defectos como hechos existentes y conocidos, y prefiere concentrar la atención en el proceso por cuyo intermedio variables y agrupamientos "dependientes" e "independientes" tales como la tendencia al consumo, la eficiencia marginal del capital, la renta nacional, el producto capital y el volumen del empleo son influenciados y determinados por los que se consideran hechos existentes y conocidos. Para todo fin práctico, la producción y el desarrollo, en todas las regiones menos desarrolladas del mundo, parecen depender de la rapidez y eficiencia con que puedan modificarse y cambiarse actitudes o instituciones ya existentes y aceptadas, y de la rapidez y eficiencia con que se las modifique o cambie. Contemplando en su verdadera dimensión dinámica, el proceso de la expansión económica y del desarrollo es, y siempre ha sido, un problema de cambios políticos y socio-culturales. Los economistas y los planadores económicos harán probablemente mayores contribuciones al verdadero desarrollo económico de sus respectivos países si descubren y actúan sobre los factores estratégicos de este proceso, en vez de dedicarse a escrudriñar interrelaciones entre las situaciones existentes (esto es, estacionarias) a la luz de actuaciones anteriores.

## 2. La Administración Pública y el "Laissez-Faire"

El criterio de que el desarrollo económico es un proceso "natural" autónomo y auto-regulado, que no requiere cambios sociales, políticos y administrativos, ha sido siempre un mito, que cualquier estudio detallado del proceso del progreso económico en Europa, los Estados Unidos y la Unión Soviética refuta con toda facilidad. La expansión económica y el desarrollo han sido acompañados, -si es que no fueron iniciados- siempre por trascendentes reformas administrativas. El sistema mercantilista que precedió al período de rápido desarrollo económico en Inglaterra y Europa occidental constituyó un período de radicales reformas administrativas cuya meta fue la integración económica y política, y que hicieron posible la aparición de economías nacionales en Inglaterra, Francia y Holanda. Lo mismo puede decirse de las reformas mercantilistas de Pedro el Grande y de los complicados cambios políticos y administrativos que precedieron y acompañan todavía los esfuerzos de planeamiento y desarrollo en que está empeñada la Unión Soviética. Aunque nada de esto es nuevo ni sorprendente, es importante señalar que la transición a los mercados relativamente libres, en Inglaterra y más tarde, durante un período limitado, en Europa occidental, no significó el derrumbe, sino la ampliación del papel representado por la administración. En realidad, "el camino hacia el mercado libre fue abierto y mantenido expedito por el enorme aumento de un intervencionismo continuo, centralmente organizado y controlado... La introducción de los mercados libres, lejos de eliminar la necesidad del control, la regulación y la intervención, aumentó enormemente su alcance. Los administradores debieron estar continuamente alerta para lograr que el sistema actuara libremente. De este modo, aún aquellos que deseaban más ardientemente liberar al Estado de toda tarea innecesaria, y cuya filosofía toda demandaba la restricción de las actividades gubernamentales, no pudieron evitar conferir al mismo Estado los nuevos poderes, órganos e instrumentos requeridos para el establecimiento del laissez-faire" (2). Más aún, este aumento en las funciones administrativas del Estado, que contó con la aprobación del utilitarismo de Bentham, dió origen a una burocracia central y a una maquinaria administrativa que, en

---

(2) The Great Transformation, por KARL POLANYI, New York 1944, pp. 140/141.

muchos aspectos, reemplazó (en Inglaterra) a la legislación parlamentaria y que, además, debió ser constantemente adaptada a los nuevos requerimientos (3).

Poco hubo de "natural" o "automático" en el *laissez-faire*, que fue precedido por deliberadas reformas administrativas, y que exigió que la actividad del Estado se expandiera de continuo. La creación de un Servicio Civil, y las continuas reformas administrativas, centralmente iniciadas, en Inglaterra; la tradición de un gobierno local efectivamente autónomo; las constantes mejoras administrativas y la ininterrumpida atención prestada a la política general del perfeccionamiento interno desde la instauración de las políticas federalistas en los Estados Unidos; las reformas administrativas efectuadas durante los gobiernos de Stein y Hardenberg en Prusia, y las deliberadas medidas estatales por medio de las cuales Alemania, y parcialmente Francia, lograron equiparar su desarrollo económico al de Inglaterra, son demasiado conocidas para las examinemos detalladamente aquí.

### 3. Planeamiento Económico Nacional y Administración Pública.

Sí, como vimos, el desarrollo económico requirió un considerable aumento de la maquinaria administrativa, el desarrollo económico planificado requiere un esfuerzo administrativo substancialmente mayor. Hay dos razones para que así sea: en primer lugar, muchos de los países menos desarrollados alcanzan la etapa del desarrollo económico a un nivel diferente y con una maquinaria de gobierno considerablemente menos desarrollada que la mayoría de los estados europeos occidentales durante la Revolución Industrial. Con pocas excepciones, entre las cuales se destaca netamente la India, muchos de los países subdesarrollados carecen de administraciones que funcionen adecuadamente. Los mismos gobiernos centrales carecen frecuentemente del personal capacitado y de la maquinaria requerida para la puesta en marcha de las políticas generales sociales y económicas, y las autoridades administrativas regionales existentes se dedican principalmente a funciones tales como la recaudación de las rentas y el cumplimiento de tareas policiales.

En segundo lugar, el papel y la importancia de la administración se acentúan notablemente cuando el progreso económico se convierte en la meta de un plan económico deliberado. El plan de desarrollo nacional es, fundamentalmente, un "gráfico" de los planes generales de acción pública, destinado a lograr ciertos resultados que no podrían obtenerse sin él. Podría decirse, incluso, que ese plan de desarrollo es una decisión que determina la estrategia de la acción gubernamental comprendida en las leyes, reglamentaciones, controles, directivas e "impulsos", todos los cuales se proponen aumentar el rendimiento y la productividad. "El plan, para ser práctico y eficaz, no debe ser sólo un esquema general, sino que debe elaborar adecuadamente este esquema, con minuciosas instrucciones, por medio del estudio y cuidado planeamiento de los diferentes sectores, que debe dar además instrucciones acerca de los incentivos y controles por cuyo intermedio se efectúa el cumplimiento de tales directivas" (4). Es fácil comprender por qué, en tales circunstancias, la administración tiene un papel preponderante en la tarea del desarrollo. Las instrucciones y los controles deben ser aplicados, los incentivos deben ser puestos en práctica, y el proceso de progreso y desarrollo debe ser registrado y supervisado a fin de que, a medida que se hagan necesarios, puedan promulgarse e implementarse los ajustes necesarios. Si el gobierno asume estas tareas de iniciar, dirigir y promover el desarrollo económico a través de diversos planes de acción y reformas destinados a encauzar las inversiones y a superar los obstáculos estructurales y las rigideces sociales, el establecimiento de un sistema de administración efectivo y de un servicio civil eficiente asumirán en los países subdesarro-

---

(3) Ibid, p. 140.

(4) Economic Theory and Underdeveloped Regions, por Gunnar Myrdal, London, 1957, pp. 80/81.

llados una importancia inigualada. Quizás valdría la pena examinar brevemente el alcance y la variedad de las diversas implicancias administrativas del planeamiento económico.

## Organización y Administración del Plan Económico

El planeamiento da origen a problemas de organización y administración cuyas implicaciones sobre el desarrollo económico son tan centralizadas y trascendentales que bien pueden servir como punto de partida para nuestro estudio. La programación de metas para la producción, y su coordinación y síntesis en un plan global dependen de la existencia de una apropiada organización central y regional, que debe compilar y procesar la información estadística necesaria. No se trata solamente de hacer converger hacia la agencia central de planeamiento a determinado número de estadísticos y economistas: se requiere además la creación de unidades estadísticas y técnicas que recopilen los datos requeridos y que provean la información que permita ponderar y enumerar los objetivos, a la luz de lo que verdaderamente sucede y de las futuras posibilidades. El planeamiento económico no será factible si no existe esta corriente ascendente-descendente de información entre la agencia superior y las unidades técnicas regionales. Toda incompetencia, falta de eficiencia o corrupción que existan en este ordenamiento administrativo afectarán la calidad de su gestión y podrán comprometer el éxito de los planes de desarrollo anuales o a largo plazo. Algunas dificultades especiales provienen de la extendida tendencia, entre la población rural, de ocultar el resultado de la cosecha y del rendimiento potencial, temiendo que se eleven los impuestos y otros gravámenes. Más de un plan de desarrollo se ha visto perjudicado por la falta de datos fidedignos o por errores de estimación acerca de variables como, por ejemplo, el producto o la renta nacional, el crecimiento de la población, los recursos humanos, los alimentos disponibles y la estimación de las cosechas, su rendimiento, las probables importaciones y exportaciones, y la disponibilidad de divisas.

La compilación de datos estadísticos es, naturalmente, sólo un paso preliminar en el complejo total del procedimiento de planeamiento. La tarea más importante entre las que incumben a la agencia de planeamiento consiste en la formulación del plan. Es decir que debe definir y redefinir su contenido; adoptar decisiones respecto a prioridades; coordinar las diversas partes del plan; elegir entre las alternativas que se presenten para sus objetivos y actividades; movilizar los recursos financieros requeridos, asignar fondos a determinados presupuestos y determinar la asignación de divisas de acuerdo con sus prioridades de importación. Y esto no es todo. La agencia de planeamiento no sólo debe formular el plan y efectuar las asignaciones necesarias, sino que debe vigilar la puesta en marcha; debe esforzarse en discernir y ponderar entre las evoluciones favorables y desfavorables; le incumbe la tarea de volver a formular el plan a la luz de nuevos sucesos, y de la implementación o falta de implementación del plan. Esto significa que puede ser necesario volver a definir las prioridades, volver a asignar los recursos, volver a cambiar el plan de acción, y que es posible que se deban detener los programas, en determinados campos, para acordarlos con los nuevos objetivos y nuevas prioridades. Vemos pues que la agencia de planeamiento no es simplemente un organismo técnico encargado de algunos aspectos de la información o coordinación económica, sino que debe adoptar decisiones políticas y administrativas de la mayor importancia. Sean cuales sean su definición constitucional y la definición explícita de sus funciones y tareas, una agencia de planeamiento que formula y administre un plan económico nacional es una agencia del poder ejecutivo político, que debe mantener además el más íntimo contacto político con la maquinaria gubernamental central, estadual y local. A semejanza de lo que sucede con cualquier otra decisión sobre política general, el plan sólo será eficaz si constituye una decisión que obligue a todos los interesados, es decir, si puede ser implementado y vigilado en su cumplimiento. Aunque es posible establecer una distinción conceptual entre el proceso de planeamiento y su puesta en práctica por la administración, en la práctica es imposible mantener esta línea demarcatoria; pero si se la traza y se insiste en mantenerla: por ejemplo, si la agencia de planeamiento traza el plan pero no tiene autoridad para ponerlo en ejecución y lograr que las decisiones y los planes de acción sean cumplidos por la maqui-



itaria administrativa, no puede verdaderamente afirmarse que exista un planeamiento económico nacional. Y, sin embargo, la falta de implementación y la incompleta coordinación parecen ser las dos restricciones más importantes que sufren las actividades del planeamiento en los países subdesarrollados del globo. Lo usual es que las comisiones de planeamiento sean asesoras en mayor o menor grado (5).

### Implementación y Coordinación del Plan Económico

Los gobiernos centrales deben confiar la implementación de sus políticas generales y sus controles a agencias administrativas regionales y locales que no están bajo su jurisdicción. Puede argumentarse, naturalmente, que de este modo se logra atraer la iniciativa local y se toman en consideración las aspiraciones y necesidades locales. Pero es frecuente que la tarea de implementación del plan no recaiga en el nivel administrativo regional y local. En la realidad puede existir escasa coordinación entre los diversos niveles del gobierno. El gobierno central puede promulgar una ley y confiar su cumplimiento a agencias estatales o locales que carecen de la maquinaria indispensable para ocuparse de él, o que por otras razones hacen caso omiso de la legislación central, y promulgan instrumentos legales propios. Aún cuando el gobierno central se ve frecuentemente en la necesidad de subvencionar la tarea de desarrollo de los estados y distritos, su autoridad para insistir en el cumplimiento obligatorio y en la implementación puede ser limitada. Los gobiernos centrales pueden incluso ser más o menos impotentes para obligar a los gobiernos estatales a implementar la legislación en materia de desarrollo, y a coordinar sus propias políticas generales con la del gobierno central. "Sólo podemos llamar la atención...; podemos urgirlos y solicitarles, pero en última instancia las decisiones deben ser tomadas por ellos" (6).

Esta incapacidad del gobierno central para implementar sus decisiones y adoptar medidas rápidas y decisivas es una de las deficiencias principales de un sistema federal de gobierno. Confiar la implementación de las políticas generales y los controles a agencias gubernamentales y a una maquinaria de gobierno que no están bajo su jurisdicción expone el plan al grave peligro de que las decisiones tomadas en el gobierno central no se ejecuten o de que queden anuladas en la práctica por políticas generales contrarias en los niveles estatal y local. Nos parece innecesario decir que en un sistema federal de gobierno, este peligro es más agudo cuanto mayores sean las atribuciones de los estados. Pero aún en un sistema político más centralizado, este peligro de falta de obediencia a las decisiones y políticas generales no queda necesariamente eliminado por la ausencia o ineficiencia de las agencias administrativas locales.

Además de la falta de implementación administrativa y de cumplimiento obligatorio de las políticas generales del gobierno central, pueden existir además duplicación e incompleta coordinación entre las políticas generales y los sistemas de gobierno. Puede haber en la práctica duplicación entre ministerios centrales y estatales, así como entre las diversas agencias que se ocupan de un mismo problema. En la India, por ejemplo, la agricultura ha estado tradicionalmente a cargo de los Ministerios Estatales de Agricultura. Con el correr de los años se han creado numerosas agencias que se ocupan de materias y problemas tales como crédito agrícola, desarrollo de comunidades, industrias de granja, electrificación rural y obras públicas. La falta de coordinación entre estas agencias puede dar lugar a duplicación de tareas, exceso en la financia-

---

(5) En este artículo no nos es posible ocuparnos de los importantes y pertinentes problemas de la centralización o descentralización administrativa.

(6) Declaración del Ministro de Alimentación de la Unión India en Economic Weekly Journal (Bombay), 14 de marzo de 1959, pp. 385.

ción, contradicción entre las tasas cobradas, diversidad en los plazos para préstamos, insuficiente o inadecuado estudio de las solicitudes y de la utilización de los préstamos, así como demoras para disponer de los fondos a tiempo, a fin de que sirvan a los objetivos para los cuales fueron solicitados y a los cuales se destinaron.

Probablemente no sea exagerado afirmar que la duplicación de agencias, la descentralización y falta de implementación son la raíz de muchas de las dificultades y deficiencias administrativas que traban la tarea del desarrollo, no sólo en la India sino también en otras partes subdesarrolladas del mundo. No basta con trazar un plan para el desarrollo económico general o para aumentar la producción de alimentos; ni siquiera basta que la comisión de planeamiento bosqueje los pasos que habrán de seguirse para obtener los resultados deseados; las asignaciones presupuestarias no ofrecen tampoco garantías de que se dispondrá de instalaciones adicionales (como irrigación, por ejemplo) ni de que éstas serán utilizadas por los cultivadores. En último análisis la eficacia de cualquier plan depende de la puesta en ejecución de las decisiones, que deben ser obligatorias para todos los niveles legislativos y administrativos del gobierno central, estadual y local.

#### Mobilización del Ahorro Efectivo

Un plan de desarrollo debe indicar las fuentes de que se dispone para lograr ahorros efectivos, que habrán de utilizarse para la implementación de los proyectos de inversión. Los ahorros pueden consistir en excedentes en las recaudaciones impositivas, ganancias de las empresas del estado e industrias nacionalizadas, empréstitos públicos y pequeños ahorros, superavit en las exportaciones y ayuda exterior. El plan debe proveer a la movilización efectiva del excedente real y potencial del país. Esta movilización de excedentes debe efectuarse no sólo en términos financieros sino también en términos de recursos físicos. En la práctica esto requiere la coordinación de las políticas generales impositiva y fiscal con políticas generales apropiadas de precios en las empresas públicas y con el control de las importaciones y exportaciones, a fin de lograr los resultados deseados. También en este plano el éxito o el fracaso del plan de desarrollo depende de hasta qué punto se coordinen e implementen en la práctica estas políticas generales, por medio de medidas administrativas apropiadas. La falta de coordinación entre las políticas generales financieras de los gobiernos central y estaduales puede llevar a situaciones como ésta: que el gobierno central siga una política de excedentes presupuestarios mientras los gobiernos estaduales se resisten a obtener recursos adicionales por medio de nuevos gravámenes, siguen políticas de déficit financiero o utilizan los ingresos adicionales para financiar gastos no referidos al desarrollo. En tales condiciones, la movilización del ahorro efectivo no tendrá éxito, y el desarrollo económico estimado no podrá lograrse porque hubo mermas en las inversiones, gastos deficitarios, presiones inflacionarias, déficits en las balanzas de pago, y excesiva dependencia del capital foráneo. En vez de encauzar los ahorros reales y potenciales hacia proyectos del desarrollo planeado, los recursos se desvían hacia fines extraños al desarrollo y a la producción de bienes de consumo de naturaleza menos esencial. Estas fallas en la movilización del ahorro y la desviación de los recursos disponibles hacia objetivos no productivos (extraños al desarrollo) se deben, en cierta medida por lo menos, a fallas administrativas y a no haberse logrado imponer el cumplimiento obligatorio del plan.

#### Empresas Públicas (administradas por el Gobierno)

A diferencia de las industrias nacionalizadas en Inglaterra, Francia e Italia, las empresas públicas de los países subdesarrollados son, con bastante frecuencia, instrumentos del planeamiento. Están destinadas a servir a un fin primordial; poner en ejecución el proceso de industrialización al que se aspira, estableciendo las bases de la industria pesada. Las inversiones en empresas públicas (siderurgia, proyectos de desarrollo de valles fluviales, fertilizantes,

transporte y comunicaciones, máquinas-herramientas, etc.), absorben en muchos países subdesarrollados, la mayor proporción de las inversiones totales planeadas. Se aspira a que éstas empresas proporcionen la mayoría del empleo industrial total y que actúen como generadoras de un progreso económico ampliamente difundido. Su selección y ubicación se planean generalmente para promover el desarrollo económico equilibrado de diferentes regiones del país, y para proveer la base económica de la defensa nacional.

La organización de empresas públicas, su dirección y control así como sus políticas internas de gerencia originan problemas administrativos de considerable importancia. Las empresas de propiedad del gobierno deben estar agregadas a algún Departamento del Gobierno, y funcionar en la misma forma que una fábrica de armamentos. Otra alternativa consiste en organizarlas de acuerdo con el modelo británico, de empresas públicas con considerable independencia, pero que deben presentar periódicamente una rendición de cuentas y están sujetas a discusión y enmiendas por el Parlamento. En cada uno de estos casos se presenta el problema práctico de como combinar la autonomía con el control social. La autonomía gerencial requiere un alto grado de independencia, mientras que el objetivo de industrialización y expansión económica equilibrada que se persigue requieren que haya control social. El dilema se produce porque el personal directivo de estas sociedades está compuesto en su totalidad, o bien dominado, por altos funcionarios del Servicio Civil, con lo cual la autonomía de la empresa pública se convierte en una mera ficción. Lo usual es que los países subdesarrollados tengan escasez de personal directivo competente, y la rápida expansión de los cuadros gerenciales de las empresas públicas traerá como consecuencia una reducción en el ya escaso personal de gerencia superior. La situación especial de este personal, y diversos obstáculos que se oponen a que el funcionamiento de las empresas públicas sea verdaderamente público y enteramente explicable permiten que se produzcan deficiencias y derroches que sólo pueden descubrirse después de mucho tiempo, y cuya responsabilidad puede ser achacada a los funcionarios de los ministerios y a la influencia informalmente ejercida por funcionarios de elevada jerarquía sobre su funcionamiento.

No podemos examinar aquí en detalle la conducción y administración de las empresas públicas. Tampoco podemos analizar las políticas generales de precios y de ganancias de las mismas. Pero hay algo evidentemente cierto: que dichas políticas no son idénticas a las de la empresa privada. Como ya señalamos, las empresas públicas son instrumentos de la tarea general de planeamiento, destinadas a acelerar el proceso de industrialización. Insistir en que se las dirija con el definido propósito de aumentar al máximo sus ganancias, cualquiera sea la situación, demostraría que no se han comprendido los beneficios sociales, más amplios, que involucran tales inversiones. En realidad, las políticas de precios públicos pueden oscilar entre la fijación de precios por debajo del costo para inversiones que significan gastos generales que reeditarán importantes beneficios sociales o "economías externas" (o industrias que reducirán los costos), hasta la inutilización de los precios como método de imposición indirecta para bienes escasos o para servicios cuyo uso, de acuerdo con los objetivos del plan general, no conviene alentar. No hay ninguna razón que se oponga a que, en las empresas de propiedad del gobierno, se utilice la política de precios para producir parte de las economías reales requeridas para la futura expansión económica.

Hay dos problemas adicionales, relacionados con la administración pública y las empresas públicas, que no nos es posible examinar dentro del contexto del presente artículo: la tendencia a crear empresas de propiedad del gobierno en aquellos casos en que el control gubernamental sobre las empresas de propiedad privada sería igualmente -o más- efectivo; y el mantenimiento de un sector público que funciona "como un depósito público de variado contenido, al cual se arrojan las empresas que no sirven, pero del cual, siempre que se puede, se extraen aquellas que dan beneficios" (7).

(7) Nationalization in France and Italy, por M. Einaudi, M. Bie y E. Rosse, Ithaca, 1955, pág. 6 y pp. 230/231.

#### 4. La Administración y las Reformas Agrarias

No es éste lugar conveniente para explicar detalladamente que el desarrollo agrícola debe formar parte de la tarea del desarrollo Nacional. Sin una mayor producción agrícola será imposible dar cumplimiento a los crecientes requerimientos de alimentos y materias primas, y permitir una liberación masiva de la mano de obra rural que el proceso industrial requiere.

La importancia estratégica de la administración pública, en su relación con la reforma agraria, sólo puede apreciarse cabalmente contemplándola a la luz de la estructura agraria de la mayoría de los países subdesarrollados.

A pesar de -o quizás a causa de- las inversiones extranjeras y la penetración occidental que se extendieron durante varias décadas, muchas de estas economías han seguido siendo predominantemente agrarias, llegando a veces al 80 % de su población total la que se gana la vida en las zonas rurales. La estructura económica, social y política de estas economías agrícolas requiere, para su transformación a la agricultura moderna, que se efectúen reformas socio-económicas. Sin embargo, aún después de promulgadas diversas reformas legislativas, los métodos rudimentarios de labranza y la apatía y desesperanza del agro han seguido constituyendo obstáculos para el desarrollo agrario y económico. Antes de señalar el papel que la administración pública desempeña a este respecto, valdrá la pena exponer algunas de las características de la estructura económica y social de estas economías agrarias.

El grueso de la población rural de los países subdesarrollados no se gana la vida como granjeros o propietarios independientes de tierras, sino como arrendatarios, aparceros y jornaleros. Las tierras arrendadas son frecuentemente demasiado pequeñas y fragmentadas para resultar económicamente provechosas. Los métodos de producción no han cambiado mucho durante las últimas décadas o siglos; los utensilios de labranza y las técnicas empleadas son las mismas que se han usado centenares de años. El sistema de arrendamiento actúa adversamente sobre la iniciativa que los agricultores habían tenido de otro modo, para perfeccionar los métodos de producción y aumentarla. Además, los agricultores ignoran generalmente las técnicas modernas de cultivo intensivo, y su capacidad financiera para utilizarlas suele ser limitada. El crédito agrícola sólo puede obtenerse -en el mejor de los casos- de prestamistas profesionales o locales que exigen intereses exorbitantes. Los arrendatarios están abrumados por elevados arrendamientos, que en algunos casos pueden llegar al 50 ó 60 % del total de las cosechas. La pobreza general y el constante aumento de la población rural explican las condiciones insalubres en que vive, y el creciente hacinamiento en las aldeas, donde es difícil hallar terrenos para vivienda, de precio prohibitivo.

En esta situación, se comprende que el fomento agrícola y especialmente las diversas medidas de reforma agraria destinadas a incrementar la producción tengan importante papel en los planes económicos de muchos países subdesarrollados. Entre estas medidas figuran las reformas de los arriendos (restricción de las aparcerías, cesión de las tierras al agricultor y la fijación de arriendos razonables, por ejemplo), planes para intensificar los cultivos, promoción de los trabajos de extensión agrícola, concesión de crédito para fines productivos (como adquisición de abonos, mejores semillas y mejor ganado y regulación y control del préstamo no organizado de dinero), la unificación de las tierras divididas en parcelas demasiado pequeñas, la eliminación de intermediarios que actúan como recaudadores de impuestos, el fomento de las industrias de granja, cooperativas para la explotación de granjas y compra y venta de los productos; mejora y venta de tierras fiscales a grupos atrasados para que las cultiven y erijan sus viviendas; sistemas para irrigación y control de las inundaciones; distribución del agua a las parcelas; imposición de los cánones por agua y proyectos de desarrollo general destinados a mejorar las condiciones de la comunidad rural y del progreso de las aldeas,

La elaboración y promulgación legislativa de estas reformas es, en el mejor de los casos, sólo un primer paso. El segundo paso consiste en ponerlas en ejecución, y ésto, a su vez, de -

pende de la competencia y calidad de la maquinaria administrativa regional y local que pone en práctica las políticas generales sancionadas por los gobiernos central y estatales. No existe una sola medida de reforma agraria que no dependa, para su puesta en marcha, de una jerarquía administrativa que inicia, promueve y aplica las medidas decididas por el gobierno central. Tal implementación requiere que se adopten decisiones a lo largo de toda la estructura administrativa.

Lo tradicional es que el economista considere que estos problemas de puesta en ejecución son cuestiones técnicas, y que conciernen al experto en política o del administrador público. Y sin embargo, el éxito final de toda la tarea de desarrollo puede depender de la forma en que se pongan en ejecución estas reformas agrarias en los países subdesarrollados. No tomar en cuenta la vinculación existente equivale a desechar una de las variables más importantes del proceso total del desarrollo. El rendimiento y la productividad no son una simple función de la inversión, sino que dependen evidentemente de que exista una maquinaria administrativa de calidad para poner en práctica los planes de acción económica que el planeamiento económico nacional demanda. Una investigación más a fondo, y una mayor familiaridad con los detalles del proceso administrativo, especialmente al nivel regional (distrito) y local (aldea) revela que estos niveles administrativos no se adaptan para la puesta en ejecución de programas de desarrollo económico. Habrán sido y probablemente sigan siendo eficaces recaudadores de contribuciones territoriales y otros gravámenes, pero se adaptan mal y no son apropiados para la promoción del desarrollo económico. En este sentido podemos decir que la administración local es al mismo tiempo un factor estratégico y limitativo del desarrollo económico.

Para comprobar este aserto utilizaremos datos y casos que ilustran ciertos defectos cuantitativos y cualitativos de la administración regional y local de la India. Al elegir a la India no queremos significar, ni por un instante, que la maquinaria administrativa regional y local de la India se adapte especialmente mal a la puesta en ejecución del esfuerzo en que está actualmente empeñada para su desarrollo. Por el contrario, la India tiene quizás el sistema más perfeccionado de administración local y regional de todos los países subdesarrollados. Tampoco queremos que lo que decimos a continuación se interprete como una crítica personal a los administradores locales. Vamos a ocuparnos de un sistema administrativo, y no de administradores individuales. La India, cuya civilización es una de las más antiguas del mundo, con un pasado autocrático-político que se ha expresado siempre con franqueza (tanto cuando lo gobernaban sus propios políticos como cuando lo hizo el Imperio Musulmán o la Administración colonial inglesa) presenta un ejemplo especialmente apropiado de algunos de los inconvenientes que experimenta un sistema administrativo regional y local, creado originariamente para recaudar rentas y ejercer ocasionalmente algunas funciones policiales y judiciales, cuando repentinamente se le pide poner en ejecución medidas de reforma en el régimen de tierras y de mejoramiento agrícola. Por esta razón creemos que el siguiente estudio de la situación en la India puede tener importancia más amplia y general, y servirá para comprender el papel restrictivo que pueden desempeñar las administraciones regionales y locales, en lo que se refiere al desarrollo y a la tarea de planeamiento, en otros países subdesarrollados del mundo.

#### Deficiencias cuantitativas

Aún no se ha comprendido bien que el subdesarrollo económico es compañero inseparable de la "subadministración". La esfera de acción de la administración pública es relativamente menor en una zona subdesarrollada que en un país desarrollado. Es posible demostrar que, aún cuando la proporción entre sus gastos totales de gobierno y el producto bruto nacional sea tan elevada como en los países desarrollados, la proporción entre el número de empleados del gobierno y la población total es mucho menor que en los países desarrollados. Subadministración no sólo significa la ausencia o la limitación de la esfera de acción de varios servicios gubernamentales que se dan por sentados en todo país económicamente adelantado, como por ejemplo la construcción de caminos, los servicios de salud pública y la instrucción pública elemental: hasta la recauda-

ción de rentas públicas y el mantenimiento de la seguridad interna pueden estar limitados a las partes más accesibles de una zona subdesarrollada. Es verdad que la penetración europea y principalmente la dominación colonial traen consigo por lo general, cierta integración política y expansión de la maquinaria administrativa. Pero aún en aquellos casos en que la administración colonial terminó con el despotismo colonial de los gobernantes locales, la maquinaria administrativa colonial fué montada para servir a los intereses de la potencia colonial, y prestó relativamente poca atención a que el desarrollo económico fuera equilibrado.

Toda gestión sistemática de desarrollo significa una carga adicional de tareas para la maquinaria administrativa existente y su personal, que en el pasado se desempeñó principalmente como recaudador de rentas, llevó registros o sirvió en la policía o en la magistratura, para juzgar causas criminales. La puesta en ejecución de políticas agrarias y especialmente las medidas de reforma en el régimen de la tierra tienen el efecto de ampliar la esfera de acción y aumentar la complejidad del gobierno regional y local, sin aumentar en forma correlativa el personal administrativo.

El creciente número de tareas del funcionario de distrito se refleja en el aumento de departamentos creados dentro de la Recaudación. A las anteriores divisiones que se ocupaban de la recaudación impositiva, tareas policiales, funciones judiciales y de llevar los registros se han agregado ahora los siguientes departamentos especializados: Agricultura y Reforma Territorial, Cooperativas, Veterinaria, Departamento de Bosques, Obras Públicas, Salud y Educación Pública, sin contar los proyectos Comunales y el Conjunto de Expansión Nacional que se creó en las talukas. En el Distrito de Surat estas diversas tareas deben ser cumplidas por 39 agentes. La insuficiencia del personal se refleja en el tiempo que tarda en resolverse cualquier asunto. Un censo de los casos que se presentaron al recaudador en 1950 reveló que de un total de 30,347 pendientes de resolución, 12,600 tardaron más de seis meses en resolverse, y más de 9,000 tardaron más de un año.

Nos llevaría demasiado lejos seguir estas insuficiencias cuantitativas hasta sus últimas ramificaciones. Bástenos decir que el exceso de trabajo y el exceso de carga de la maquinaria administrativa del distrito tiene consecuencias trascendentales en el cumplimiento de las funciones administrativas a lo largo de toda la cadena de administración intermedia y de las aldeas. Amarra al administrador del distrito a su escritorio y le impide realizar sus tradicionales tareas de inspección, supervisión y giras. Es conveniente señalar aquí que no es posible comunicarse por teléfono con la mayoría de los funcionarios de las talukas y aldeas de la India, de modo de que la supervisión e inspección deben ser personales. El cúmulo de tareas hace que los registros no se lleven en forma perfecta, que no se impartan instrucciones suficientes a los subordinados, y aumenta así la ineficiencia general de la maquinaria administrativa, manejada por oficinistas cuyo standard de trabajo e iniciativa no fué nunca muy elevado. Muchos agentes recargados de trabajo reaccionan ante este exceso de trabajo cumpliendo sus tareas negligentemente y con falta de cortesía hacia el público.

### Excesiva burocratización

Todas las burocracias al ir expandiéndose bajo el impacto de nuevas tareas, muestran tendencia a multiplicar sus reglamentos e instrucciones y a complicar sus procedimientos, en vez de simplificarlos. No puede decirse que esta extensión de los controles burocráticos sea una característica peculiar de la maquinaria administrativa de los países subdesarrollados. Sin embargo, a pesar de que esta burocratización es siempre nociva, resulta difícil hacer comprender a quien no haya vivido en uno de los países menos desarrollados la forma en que el exceso de controles burocráticos coarta y, en ciertos casos destruye el proceso de desarrollo.

La burocracia regional y local de la India está aún enraizada a su origen colonial. Por lo tanto,

está muy centralizada en todo lo que se relaciona con el proceso de adopción de decisiones, y no está preparada a aceptar una supervisión adecuada. La contabilidad no está definida en forma que determine la responsabilidad individual en los distintos niveles. Por lo tanto, es fácil eludir la responsabilidad por medio de múltiples referencias y remisiones a otras referencias, de modo que al final "todos son responsables por todo antes de que se haga nada" (8). El resultado de esta excesiva burocratización es la demora administrativa que, en casi todos los niveles, interfiere en la puesta en ejecución de las medidas generales de reforma agraria y económica.

También está estrechamente vinculada a esta excesiva burocratización la supervivencia de viejas leyes y órdenes vigentes -y la creación de otras nuevas- destinadas a encauzar el proceso de adopción de decisiones y mantenerlo bajo cierta clase de supervisión. Decisiones que deberían tomarse inmediatamente, como por ejemplo las reparaciones de menor o mayor importancia en el tanque de un depósito de agua, no pueden adoptarse porque es necesario llamar a licitación y llenar otras formalidades. Necesidades urgentes debidas a las condiciones meteorológicas u a otras causas, en un sistema de irrigación-agricultura regido por el monzón, pueden requerir urgentes medidas que no pueden tomarse porque los reglamentos y los procedimientos se oponen a ello. Resulta innecesario decir que tales demoras producen con frecuencia considerables gastos adicionales que podrían haberse evitado. Puede haber, e indudablemente hay razones válidas para muchos de estos reglamentos: sin embargo, desde el punto de vista de la puesta en ejecución del plan de desarrollo sólo puede calificárselas de anti-económicas, porque absorben el tiempo y las energías de los funcionarios administrativos y del público. Podríamos citar ejemplos de estas demoras anti-económicas casi sin buscarlos. La maquinaria administrativa está plagada de ellos, que van desde el control de los permisos de importación hasta una solicitud de reintegro a la oficina local de recaudación. Los siguientes casos servirán para ilustrar esta burocratización de la administración rural:

El examen minucioso del remate de un terreno que medía 15 x 18 mts., valuado en 35 rupias, efectuado de acuerdo con el programa de consolidación de terrenos dispersos, demuestra que la correspondencia necesaria, entre los funcionarios de la aldea y el recaudador del distrito y viceversa, debió pasar por 50 etapas antes de que se formalizara la venta: hubo que presentar la documentación al recaudador del distrito tres veces, y pasaron 2  $\frac{1}{2}$  años antes de que el solicitante pudiera tomar posesión del terreno solicitado (9).

Hasta la tentativa de delegar la autoridad en asuntos de menor importancia parece ser contraproducente, como resultado de los fluctuantes niveles de precios. Se concedió a los funcionarios de las talukas (en Surat, Bombay) autoridad para aprobar la venta de árboles secos por un valor que no excediera de 50 rupias (sic), decisión que antes estaba reservada a los recaudadores de distrito. Como resultado de la decuplicación de los precios, causada por escasez de madera, así como a la suba general de los precios, ahora unos pocos árboles exceden el límite máximo de 50 rupias: la consecuencia es que ahora la oficina de recaudación del distrito tiene que aprobar nuevamente gran cantidad de ventas de árboles secos (10).

---

(8) Re-examination of India's Administrative System, por P. H. APPLEBY Gobierno de la India, n. d., pág. 7 Véase también Public Administration and Economic Development por W. R. NATU Poona, 1954, Gokhala Institute of Politics and Economics pp. 11-15.

(9) Report on the Administrative Survey of the Surat District de N. B. DESAI, pp. 126/127 y pp. 297/300. Véase también pág. 75 (párrafo 198). Para lo referente a demoras administrativas en el pago de y a las oficinas recaudadoras, véase ibid, pp. 82/83.

(10) Ibid, p. 127.

Los sistemas eficaces de administración buscan compartir la responsabilidad y delegar las funciones a niveles subordinados de la estructura administrativa, mientras que las anticuadas ordenanzas vigentes y la imperfecta delimitación de responsabilidades y contabilidad hacen que en la India la marcha sea a la inversa. El mismo Primer Ministro Nehru ha comentado la situación global, aunque sin indicar una solución práctica :

"Algunas veces he examinado la Reglamentación del Servicio Civil. Me ha asombrado que, a pesar de los obstáculos creados por ella, el gobierno funcione. No puedo concebir cómo puede ser aplicable en su totalidad a la India de hoy. El fundamento mismo y el ambiente que rodean a la independencia requieren que nuestros problemas se encaren en una forma nueva. Desgraciadamente estamos ligados de pies y manos a algo que pertenece al pasado, y de que debemos librarnos " (11).

### Defectos cualitativos

Más graves aún, en sus efectos totales, que las deficiencias cuantitativas y que la centralización administrativa son ciertos defectos cualitativos de las administraciones regional y local. Entendemos por defectos cualitativos algunos rasgos del proceso administrativo que provienen del carácter esencialmente jerárquico de las relaciones entre personas y entre grupos, inherentes a la estructura socio-cultural de muchos países subdesarrollados. Aunque estas relaciones no excluyen generalmente cierto paternalismo y accesibilidad entre los grupos inferiores y los dirigentes, socavan el proceso de la administración pública. Incluso cuando se han introducido los elementos del gobierno legal y de las elecciones populares, la relación entre la "élite" administrativa y la población rural "subyacente", su mayoría analfabetos, pobres y subalternizados seguirá siendo esencialmente autoritaria, si no despótica.

En la India el personal de la administración regional (de distrito) y aún de las aldeas, está compuesta, con pocas excepciones, por una burocracia nombrada o hereditaria. Como no tienen responsabilidad política para con la población de sus distritos, y como las líneas de responsabilidad y contabilidad hacia sus superiores en la jerarquía administrativa no están siempre bien definidas, pueden ejercer un poder casi absoluto sobre la población local. Esta es la regla general, que ese aplica naturalmente también a diversas tareas administrativas vinculadas con las mejoras agrícolas y los planes de reforma en la tenencia de tierras. Tal como lo señalamos en secciones precedentes, el recaudador de distrito y sus funcionarios de las sub-divisiones son quienes toman contacto directo con el público. El (o sus subordinados) son quienes reciben, procesan y adoptan decisiones en cada caso individual. El recaudador o sus delegados ponen en ejecución las políticas económicas elaboradas y promulgadas por los gobiernos central y estadual. Es cierto que no pueden dar curso a los pedidos y solicitudes de cualquier modo; pero en cambio pueden darles curso en forma rutinaria o negligente. Pueden demostrar total falta de interés; pueden demorar la solicitud o hacerla ir y venir en forma mecánica entre la oficina principal del distrito y las autoridades de la aldea; pueden demostrar favoritismo y ser susceptibles de cohecho; algún administrador podrá negarse a dar curso a un expediente, o podrá amenazar o adular impunemente. En una palabra, puede actuar arbitrariamente, puede ser insensible y carecer de todo interés por el solicitante, y no demostrar la menor iniciativa en poner en práctica los objetivos del plan. Si su autoridad casi absoluta no lo corrompe ni corrompe a sus subordinados, el hecho de estar continuamente sobrecargado por nuevas tareas, para las cuales su maquinaria administrativa no está preparada, le hará actuar sin empeño y sin interés personal. Además, a causa del exceso de trabajo, el recaudador del distrito puede descuidar sus tareas de supervisión, auditoría e inspección, lo que hará a sus subordinados más arbitrarios en el trato con sus importantes "súbitos" y que él mismo conozca menos a fondo el funcionamiento del gobierno local.

---

(11) Citado por N. B. DESAI, obra citada, pág.81.



Estos defectos cualitativos de la maquinaria administrativa de los distritos y aldeas tienen la culpa, más que ningún otro factor, a nuestro entender, de la falta de implementación de la legislación de reforma agraria -que forma parte del plan- y de la falla en conseguir la participación, iniciativa y entusiasmo populares, sin los cuales ningún planeamiento puede lograr éxito.

En apoyo de esta tesis presentaremos y analizaremos tres casos típicos, que ilustran la forma en que los defectos administrativos en el nivel regional e intermedio (taluka) hacen fracasar los objetivos de la legislación, y originan la desconfianza y la falta de entusiasmo entre la población, de cuya cooperación depende, en última instancia, el éxito de la tarea de desarrollo. Los datos se extrajeron del estudio de Desai.

Uno de los objetivos del Primero y Segundo Plan Quinquenal de la India fué incentivar las industrias rurales y emancipar a las castas (o comunidades) más atrasadas de las inhabilitaciones que sufrían desde hacía siglos, dentro de la cultura hindú. El 28 de febrero de 1951, un miembro de una de las comunidades atrasadas (jefe de una familia de 18 personas) solicitó al recaudador (administración regional) permiso para establecer una industria rural, en la forma de un horno de ladrillos, para su uso personal y para la venta. La solicitud fué recibida y devuelta al funcionario de la aldea para que se agregara un sello (impositivo) y para que diera su opinión. El 25 de abril de 1951 se concedió el permiso por un año, pidiéndose que se impusiera al solicitante una contribución sobre sus ingresos. El 3 de mayo de 1951 el funcionario de la aldea informó al Mamlatdar (taluka) que el solicitante había iniciado los trabajos, y pidió permiso para detenerlos y aplicar una multa por uso no autorizado de la tierra. El recaudador Delegado, a quien se comunicó la situación, aplicó una multa de 175 rupias, aunque su subordinado (Mamlatdar) había recomendado que ésta fuera de 25 rupias. (de acuerdo con la reglamentación para su cálculos el máximo de una multa equivale a diez veces la valuación del terreno utilizado.) Como el solicitante había usado solamente un terreno de 6 x 10 yardas de un valor de 2 "pies" (N. de la T.: el "pie" es una moneda menuda de la India, cuyo valor equivale a  $\frac{1}{2}$  parte de 1 anna), el máximo de la multa hubiera sido 10 veces 120 pies, o sea 6,40 rupias). El 6 de septiembre de 1951, el Recaudador Delegado aprobó la imposición y cobro de la multa. El 1° de noviembre de 1951, y nuevamente el 31 de marzo de 1952, el solicitante hizo notar que había pedido permiso para hacer el horno de ladrillos el 28 de febrero de 1951, y que, al no recibir pronta respuesta, procedió a cocer los ladrillos. Señaló además que le era imposible mantener a su familia con la tierra que poseía en propiedad (756 yardas) y que por esa razón había iniciado su industria. Hizo notar además que estaba obligado a pagar un préstamo anterior para mejorar sus tierras, y que ese año (1951) había sido de escasez. Pedía se tomaran en consideración todos esos hechos, y que el Recaudador dejara sin efecto la pesada multa de 175 rupias que ese le había impuesto. A pesar de todo lo expuesto, y de un informe del funcionario de la aldea confirmatorio de la pobreza del solicitante, el Mamlatdar ordenó al funcionario de la aldea que explicara al peticionante que si éste no pagaba la multa y la contribución (por el horno de ladrillos), la recaudación, de acuerdo con el Reglamento de Tierras, se efectuaría embargando su propiedad. El peticionante declaró que pagaría una vez que recibiera respuesta del Recaudador (Administrador del Distrito). Al recibo de esta declaración, el Mamlatdar ordenó al funcionario de la aldea cobrar dentro de los dos días siguientes. Dos meses después, el funcionario de la aldea informó que el monto de la multa y de la contribución había sido cobrados y acredi-

tados (12).

Este caso ilustra claramente el papel negativo y a veces contraproducente de un sistema de administración pública insuficientemente preparado para poner en ejecución los planes del gobierno. Como ya señalamos, la administración regional y local de la India estaba -y sigue estando parcialmente- dirigida principalmente a recaudar impuestos y contribuciones. No es de extrañar entonces que el primero y principal empeño de la oficina del Recaudador del Distrito consistiera en imponer y cobrar el nuevo impuesto y la multa. Hacemos notar que el permiso para explotar una industria rural se manifestó en una inmediata revaluación de la tierra por el nuevo uso a que se la destinaba, y que se concedió por un período limitado (aparentemente para fines impositivos). Bajo un sistema de imposición incentivada, el establecimiento de una industria rural concordante con los objetivos del gobierno debió estar exceptuada del pago de impuestos por un período de transición no inferior a cinco o diez años. Sin embargo, el obstáculo más importante a la reconstrucción rural proviene de la indiferencia, el trámite rutinario y la incompetencia profesional del personal administrativo. La indiferencia hacia los objetivos gubernamentales por parte del funcionario de la aldea y/o su mala voluntad hacia el peticionante, y el trámite rutinario de cada caso por toda la maquinaria del Distrito, desde el Recaudador hasta el Recaudador Ayudante y el Mamlatdar se evidencian en el informe acerca del uso "no autorizado" de un terreno de 60 yardas<sup>2</sup> destinado a una industria rural unos pocos días antes de haberse concedido el permiso final para hacerlo. Inecesario es decir que las víctimas de tales decisiones administrativas no sólo son pobres sino ignorantes e iletradas, y carecen por lo tanto de protección o valimiento. Desai termina su narración del caso con la siguiente afirmación, que peca de corta: "La insensibilidad que se advierte en las oficinas del Recaudador, del Recaudador Delegado y del Mamlatdar, al tratar este caso no está llamada a inspirar confianza a la población en las reparticiones del gobierno a las que se ha confiado la reconstrucción rural" (13).

Otros dos casos se han extraído de las disputas sobre adjudicaciones de alquileres, según la Ley de Alquileres de Bombay (1948). Los principales objetivos de esta Ley consistieron en fijar alquileres máximos, proteger a los inquilinos contra los desalojos, facilitar a los inquilinos la compra de terrenos y limitar la cesión de tierra por inquilinos viejos a otros nuevos. Pero la ley autorizaba al mismo tiempo a los dueños de tierras cuya superficie fuera inferior a 25 Ha. a "reasumir" su posesión y cultivo si necesitaban sus tierras para llevar el total de sus cultivos a 25 Ha. La ley estipulaba asimismo que los arrendatarios podían terminar el arriendo entregando la tierra "voluntariamente" al propietario de la misma. Los inquilinos y los propietarios debían iniciar juicios para la fijación de alquileres y para reasumir el cultivo respectivamente. De los registros existentes en la Oficina del Recaudador Delegado (Subdivisión Navsari) se desprende que, en dos años, los juicios iniciados por los inquilinos contra los propietarios fueron solo 74, mientras que los iniciados por los propietarios contra sus inquilinos fueron por lo menos 1,172 (14). La decisión administrativa en dos de estos casos demuestra que las reformas legislativas destinadas a dar estabilidad al inquilino, protegiéndole contra los alquileres elevados y los desalojos, y para facilitar la compra de tierras por los arrendatarios, fueron manejadas de tal modo que tuvieron efecto contrario aparte de que durante el trámite algunas personas fueron hostigadas y obligadas a gastar tiempo y dinero en su vano intento de obrar de acuerdo con procedimientos administrativos arbitrarios, administrados por un distante burocracia.

El primero de estos casos, extraído de los registros del Recaudador

---

(12) Ibid. pp. 50-52

(13) Obra Citada de Desai, pág. 52

(14) Obra citada pp. 93/94

Delegado (Navsari) se refiere a la solicitud de un arrendatario para que se fijara un alquiler razonable. Dentro de dos semanas de haberse recibido la solicitud, el propietario pidió la postergación del caso y presentó, por separado, un pedido para que se le diera posesión de la tierra. El caso se suspendió. Dos meses después el arrendatario presentó una declaración del valor rentable de la tierra, pero no pudo ofrecer testigos. El propietario se negó a aceptar que el arriendo se fijara en efectivo, (prefiriendo el pago con parte de la cosecha) y ofreció presentar sus propios testigos en la próxima audiencia. El caso se suspendió. En la audiencia siguiente se consideró desistido el caso por ausencia del arrendatario. Cuando el arrendatario apeló, el Recaudador Delegado rechazó su apelación sosteniendo que "no corresponde apelar" sino iniciar nuevo juicio (15).

El segundo caso se refiere al juicio iniciado por un propietario que pedía la posesión de su tierra por falta de pago del arriendo. El expediente, en el juzgado de Mahalkari, muestra las mismas tácticas dilatorias por ambas partes, así como cuatro aplazamientos administrativos debido a ausencia casual del juez (sic) o a que éste estaba ocupado en otros asuntos. El caso se consideró finalmente desistido, porque el actor (propietario) llegó media hora tarde, a causa de una irregularidad en el transporte público. Cuando pidió que se reabriera el juicio se le informó que no existía ninguna estipulación legal que le permitiera hacerlo.

Estos casos hablan por sí mismos. Lo que probablemente debe subrayarse es que en ambos casos las partes habían presentado todos sus argumentos y pruebas, y que el juzgado pudo haber fallado con las pruebas de que disponía, en vez de considerar como desistidos ambos juicios y las apelaciones. El señor Desai comenta: "Este caso típico demostrará cómo se hostiga a las personas, cuántas veces deben comparecer éstas ante los juzgados y cómo se malgastan su tiempo y su dinero. Si los funcionarios siguen comportándose como soberanos en vez de hacerlo como servidores, les será difícil ganarse la confianza del pueblo e inducir a éste a participar en las tareas del desarrollo (16). Procedimientos administrativos de esta índole hacen mucho en contra de los objetivos de la reforma agraria. En realidad, el cuidadoso estudio de la Ley de Alquileres de Bombay nos lleva a la conclusión de que en la práctica fue como si no hubiera existido. Los alquileres siguieron al mismo nivel de antes.

Dentro de los cinco años de su promulgación, el 25 % de los arrendatarios e inquilinos habían sido reemplazados por otros nuevos; el 27 % de la zona (en un muestreo de 2.835 casos que comprendían 5.568 Ha.) había pasado a manos de sus propietarios y sólo el 3 % del área cultivada había pasado a pertenecer a los arrendatarios. Los propietarios ni siquiera se habían visto precisados a maniobrar para eludir la ley. En vista de su influencia local no les resultaba muy difícil inducir a los arrendatarios a renunciar "voluntariamente", ni cambiar a voluntad de arrendatario.

## 5. Conclusiones

### La Administración Pública y la Teoría del Desarrollo Económico

Un sistema de administración pública cuantitativamente inadecuado o cualitativamente im-

(15) Obra citada, pág. 95

(16) Obra citada, pág. 96

perfecto no sólo retarda el proceso del desarrollo sino que puede destruir por completo la tarea de desarrollo en forma más decisiva que cualquier escasez temporaria de capital, o falta de capacidad técnica, o un monzón adverso. La concreción de los objetivos del plan depende de que exista una maquinaria para adopción de decisiones que funcione bien en los cuatro niveles: Central, Estadual, Regional y Local. Sin tal maquinaria no es posible coordinar ni poner en ejecución el plan. El proceso de desarrollo económico puede incluso no llegar a convertirse nunca en acumulativo ni afianzarse por sí mismo si no se llevaron a cabo las necesarias reformas económicas, sociales y políticas.

A este respecto los defectos más importantes son los que hemos denominado cualitativos, que dan pábulo diariamente a una desconfianza muy extendida y enraizada hacia el gobierno, en muchos países subdesarrollados. Algunos defectos cualitativos, como la indiferencia autoritaria, el cumplimiento rutinario de las tareas y el despotismo generalizado son particularmente nocivos porque obstruyen y hacen imposible obtener la muy necesaria participación e iniciativa populares. Impiden que grandes sectores de la población se identifiquen con la tarea de desarrollo. Un sistema autocrático, negligente o corrompido de administración no sólo engendra apatía y desconfianza sino que ensancha la brecha entre gobierno y gobernados. La "corrupción en el gobierno (y podemos añadir que el despotismo en la administración) es perniciosa no tanto por su derroche como porque desacredita al gobierno y lo rodea del aura de injusticia que hace que aquellos a quienes gobierna le retiren su estima y su lealtad. En consecuencia, la "brecha política", la separación entre los que dirigen y los dirigidos, se agranda, y ello no permite el surgimiento de sociedad política alguna" (17). Esto es especialmente grave en algunos de los nuevos Estados, en los cuales el predominio de la lealtad hacia la familia, lo extenso de la organización basada en el parentesco y las sub-culturas regionales se oponen todavía a la integración nacional y política. En aquellas sociedades en que el parentesco, la casta, el color o la afiliación a un partido son fuente de privilegios e inhabilitaciones especiales, la falta en poner en práctica el plan puede agudizar más aún las tradicionales enemistades entre facciones, debilitando así, en vez de afianzar, la unidad nacional. Resumiendo diremos que un sistema de administración cuantitativamente deficiente y cualitativamente imperfecto destruye el esfuerzo para el desarrollo, actuando al mismo tiempo contra el éxito del proceso de construcción nacional que es el corolario del proceso económico en la parte subdesarrollada del mundo.

Nuestro análisis confirma las opiniones de los economistas y sociólogos que sostienen desde hace tiempo que el desarrollo económico presupone cambios institucionales y sociales. Al seleccionar y atraer la atención sobre algunas variables -inversiones- tecnología, ahorros o la ayuda exterior- la teoría económica podrá ayudar a mantener los ordenamientos institucionales que han bloqueado en el pasado la expansión económica, y apoyar sin saberlo a políticas económicas que sobrepasan la capacidad y poderes de la maquinaria administrativa existente. Las demoras y fallos que se producen entonces en la consecución de las metas fijadas al desarrollo no significan solamente un costoso e inútil empleo de los escasos recursos, sino que además pueden hacer peligrar la tarea del desarrollo. En vez de atribuir la lentitud o insuficiencia de la expansión económica a la falta de capital, insuficiencia de la ayuda exterior, a diversas actitudes muy arraigadas o a tendencias del comportamiento, sería igualmente -o más realista- considerar los defectos de la administración pública que impiden la puesta en ejecución del plan y refuerzan las actitudes de desconfianza y apatía ya prevalentes, que son los mayores obstáculos a la expansión al desarrollo.

El perfeccionamiento de la administración puede producir, en realidad, mayores dividendos que la inversión adicional en determinadas industrias. Dado que la productividad de las inversiones de capital, la movilización de los ahorros reales y la respuesta de la población de-

---

(17) "Old States, New Societies", por EDWARD SHILS, Encounter, marzo de 1959, pp. 35/36.

penden de la eficiencia de la administración pública y varían con ella, podemos sostener que ésta última ocupa una posición clave en el proceso de desarrollo. Hasta la llamada productividad social marginal de las inversiones adicionales puede ser mayor en el campo de las reformas administrativas. Si las inversiones en tales reformas se estudian, planean y ejecutan cuidadosamente, con ello podrá lograrse finalmente romper la monótona constancia de la mayor parte de las relaciones entre gastos y producción que han caracterizado el estancamiento de los países subdesarrollados del mundo. Las reformas administrativas adecuadas, al permitir que los países menos avanzados económicamente pongan en práctica medidas para el desarrollo, movilicen sus ahorros potenciales y eliminen la apatía y la desconfianza, reemplazándolas por la iniciativa y la participación, bien podrán ser el prerrequisito para lograr razones capital-producto substancialmente menores de las que hubo en el pasado. En resumen: los perfeccionamientos en la estructura y eficiencia de la administración pública originarán formas más efectivas de cooperación, y por lo tanto relaciones cuantitativas y aumentos no-lineares (es decir, a saltos) en la producción que es, al fin de cuentas, el significado fundamental del desarrollo económico.

Sería erróneo crear la impresión de que la importancia de las reformas administrativas ha sido totalmente ignorada en los países subdesarrollados del mundo. En muchos de esos países se están estudiando problemas de coordinación y descentralización administrativas en las maquinarias estatales, regionales y locales existentes. Pero no nos es posible examinar detalladamente en este artículo, tales reformas administrativas.

Es importante señalar, en conclusión, que para tener éxito, el análisis de la expansión económica y del desarrollo requiere un esfuerzo interrelacionado de varias disciplinas. La investigación especializada y la construcción de modelos matemáticos puede tener sus ventajas siempre que nos ocupemos de problemas dentro de un ambiente socio-cultural estático; pero el estudio de la dinámica económica y del desarrollo económico en áreas menos avanzadas exige familiaridad con diferentes estructuras sociales y con la interacción de sus diversas componentes. En resumen diremos que para el análisis científico del desarrollo económico se requieren demarcaciones conceptuales que permitan considerar actores institucionales y políticos tales como la administración pública, el gobierno, la estructura del poder, la apatía y la desconfianza.

## CAPITULO VII

### ASPECTOS DE LA ORGANIZACION DE LA PLANIFICACION.

División de Investigaciones y Evaluación  
del Centro de Desarrollo Industrial -  
Departamento de Asuntos Económicos y  
Sociales de la Organización de las  
Naciones Unidas - Capítulo III, "Las  
Agencias Planificadoras".

## LAS AGENCIAS PLANIFICADORAS

Un plan económico nacional comprende un juego consistente de objetivos globales para la economía'-sus implicaciones respecto de las finanzas, la imposición, las divisas extranjeras, la mano de obra especializada, la maquinaria administrativa- y la elaboración de proyectos y programas a los niveles técnicos.

Su preparación es una tarea colectiva de la agencia central planificadora, los ministerios ejecutivos, el banco central, las agencias planificadoras regionales y otros organismos asociados y de asesoría. Este capítulo está dedicado al examen de estas agencias en relación a la formulación de un plan, con especial énfasis en la agencia planificadora central.

### A. Agencia planificadora central

La agencia planificadora central normalmente es responsable de la preparación y, cuando ello sea apropiado, de la modificación de los planes a largo plazo, y de los planes económicos de mediano plazo y anuales. Cuando la planificación es más diversificada, sirve de guía y coordina la planificación a los niveles inferiores.

Lógicamente, se le confía la tarea de preparar los informes de progreso de los proyectos. También, el gobierno suele usualmente recurrir a ella en procura de consejo en materia de política económica cotidiana.

#### a. Formulación de Políticas y Funciones Técnicas

La formulación de un plan exige la definición de objetivos, incluyendo la importancia relativa respecto de objetivos competitivos, eligiendo los instrumentos de realización de estos objetivos y la elaboración técnica de su programa de desarrollo. El formulador del plan deberá definir los objetivos y la gama de instrumentos que se consideran políticamente factibles y apropiados. La función del técnico planificador es apolítica y consiste en la selección de los medios para la mejor realización de los objetivos elegidos dentro del margen de los recursos disponibles y mediante el empleo de instrumentos permisibles. La aprobación final del plan es pertinente, otra vez, al formulador del plan.

A la más temprana etapa de su desarrollo, se confina el plan a un número limitado de proyectos dentro del sector público, debido a las deficiencias de la información estadística, de los planificadores técnicos y a la maquinaria administrativa. En esta etapa, ambas funciones pueden confiarse a una agencia única. Esta agencia será también requerida para realizar preparativos para un plan económico nacional global en una etapa subsiguiente que incluirá la aerodinamización de los organismos de la administración pública, el disponer la recolección de estadísticas, la preparación de personal, etc. La siguiente exposición tratará principalmente de las agencias cuando la planificación ha entrado en una etapa más diversificada.

La organización estructural de la agencia planificadora central, para el adecuado y efectivo cumplimiento de sus responsabilidades puede corporizar dos atributos deseables, verbigracia, contar con formuladores de planes y técnicos en un equipo único y preservar un carácter autónomo de la agencia planificadora central de manera que ésta no se convierta en un adjunto de la

maquinaria gubernamental o en un campo de batalla para reclamaciones competitivas de ministerios y grupos de presión varios. Estos atributos son, en cierta medida, mutuamente exclusivos y cierran el paso a una solución ideal. La implicación necesaria es una solución transaccional, la eficacia de la cual depende primariamente no en la letra de la constitución de la agencia planificadora central sino en el espíritu que el personal pone en juego en su trabajo.

Lo antedicho hace énfasis en la importancia de hacer que la agencia planificadora central sea un cuerpo asesor semiindependiente.

La formulación de la política y las funciones técnicas a veces se confían a una agencia planificadora única que es semi-autónoma y que actúa como cuerpo asesor del Gobierno. El cuerpo "ápice" comprende formuladores de política de alto nivel, y técnicos. La secretaría de personal técnico se adjunta a este cuerpo "ápice" y trabaja bajo la guía y supervisión de la misma. Esta forma de arreglo nace parcialmente de la conveniencia administrativa y en parte de la comprensión del hecho que la planificación y la coordinación son trabajos continuados. Una razón adicional para esta forma de arreglo en un país sub-desarrollado es que las inversiones públicas constituyen una proporción considerable de la inversión total, y que el gobierno es responsable de los gastos públicos ante la legislatura.

Un arreglo del tipo descrito puede hallarse en la India, donde la Comisión de Planificación comprende a cuatro Ministros del Gabinete, inclusive el Primer Ministro y el Ministro de Finanzas (miembros de dedicación no total) y cuatro miembros de dedicación total a un nivel técnico.

Unos pocos países han preferido establecer agencias separadas, pero estrechamente vinculadas, para atender a la formulación de políticas y para desempeñar funciones técnicas. Esta forma de arreglo se considera más apropiada en los países más adelantados, donde un plan consistente en el pronóstico de una tendencia acompañado de unas pocas recomendaciones que sirvan de guía a la política gubernamental. En tales casos, la agencia planificadora técnica puede ser un cuerpo autónomo e independiente, en tanto la agencia formuladora de política es, lógicamente una parte de la maquinaria del gobierno.

Sin embargo, en la mayoría de los países, existe solamente una agencia planificadora central que trata exclusivamente los aspectos técnicos de la formulación del plan. Esta agencia, funcionando normalmente como un departamento de la maquinaria gubernamental, recibe sus directivas políticas del Gabinete, del Primer Ministro o del Presidente, o menos frecuentemente, de uno de los demás ministros.

#### b. Ubicación de la Agencia Planificadora Central.

La ubicación de la agencia planificadora central debe estudiarse desde el punto de vista de su tarea de coordinar los esfuerzos de ministerios varios y de orientar el sector privado hacia el objetivo común. Esto sugiere la deseabilidad de adjuntar a la agencia planificadora central a la más alta autoridad del Gobierno. Esto, por supuesto, se refiere a la agencia que es ya un cuerpo semi-asesor que combina funciones de planificación y técnicas, ya una organización exclusivamente técnica que forma y constituye un departamento del gobierno.

La ubicación de la agencia en el lugar de la Oficina del Primer Ministro encuentra abogados por diversas razones. "Donde, en sistemas de Gobierno por Gabinete en reciente proceso de desarrollo, el Ministro es algo más que un primus inter pares, él es el único miembro del Gabinete capaz de hacer atajos a través de los campos de los otros ministros" (1).

(1) Organización Gubernamental Central para la Planificación y el Desarrollo Económico en Organización Administrativa para el Desarrollo Económico; Informe de Conferencia, Instituto Real de la Administración Pública, Londres 1959, pág. 40.



En segundo lugar, se razona que una importante tarea del Primer Ministro es la de coordinar la política de los diversos ministerios del Gobierno y que la tarea de la agencia planificadora central es esencialmente una de coordinación.

Finalmente, el Primer Ministro es el miembro del Gabinete que goza de máxima autoridad, capaz de ver a los intereses de la nación como un todo, más bien que a los intereses seccionales de los ministerios individuales.

El principal argumento en contra de esta selección es que tal ubicación dará lugar a una excesiva carga de trabajo para el Primer Ministro, que debe cumplir además otras responsabilidades de importancia; una solución que sirva para atender adecuadamente este problema tal vez sea asignar para el puesto de jefe de la agencia a una persona de gran calibre, conocimientos y experiencia, nombrándolo al más alto nivel posible, facilitando así su acción independiente en toda cuestión referente a planificación.

Otro argumento, es que dicho arreglo afectaría al Primer Ministro en su rol de árbitro entre los ministros y lo pondría en la línea de fuego de grupos de presión diversos; no obstante, esto inevitablemente ocurrirá y su prestigio como árbitro imparcial puede verse incrementado si sus decisiones se basan en un análisis objetivo y en la asesoría de la agencia planificadora.

Varios países han adoptado el sistema arriba descrito u otro similar; en Birmania, Ceilán y la Federación Malaya, por ejemplo, la agencia planificadora central se halla ubicada en la Oficina del Primer Ministro; en Venezuela, en la Presidencia; en México, en la Secretaría del Presidente. También puede hallarse como cuerpo asesor directo del Gabinete o de otro cuerpo (por ejemplo, en los países de gobierno federal).

Unas pocas naciones, inclusive la India, cuentan con un ministerio especial de planificación. La razón de la adopción de esta solución es el entendimiento que la tarea de planificación del desarrollo es de tan vital importancia, y es tan compleja, que requiere una atención total y absorbente por parte de un ministro separado, cuya atención no se ve distraída continuamente por urgentes problemas de la esfera ejecutiva.

Como inconveniente, se opina que el rango político de un ministro no es compatible con el rango asesor de un jefe de planificación; que, además, en su función de exponente de planificación objetiva en su papel de "conciencia" del gobierno, su influencia será más fuerte si no se halla en pie de igualdad con los ministros del gabinete, y, como tal, puede resultar pasible de la oposición de éstos, en votación cualquiera.

También se opina que el ministerio de planificación puede invadir los territorios de los otros ministerios, y tratar de actuar como un super-gabinete. Esto violaría la función asesora de la planificación y minaría el sentido de la propia responsabilidad de los otros ministerios.

En otros países, la agencia planificadora es, formalmente o de facto, incorporada al Ministerio de Finanzas (Singapur y el Sudán, por ejemplo). Pueden hacerse varias consideraciones a favor de esta ubicación. El Ministerio de Finanzas escruta los proyectos individuales como parte de su normal procedimiento presupuestario y en consecuencia ha constituido un bloque de experta experiencia a los fines de esta tarea. Se arguye que una agencia central planificadora separada duplicaría este trabajo y que tal duplicación es indeseable en vista de la escasez de personal versado en los países en proceso de desarrollo.

Además, puesto que la finalidad de la planificación es proveer a la expansión dentro de los limitados recursos de la economía, la agencia planificadora central debe trabajar en estrecha vinculación y cooperación con el Ministerio de Finanzas, que por sí solo es responsable de la movilización y disposición de los recursos financieros en el sector público y está a cargo de las

políticas monetaria y fiscal -los instrumentos más potentes para estímulo de la inversión privada.

El mayor argumento en contra de la ubicación tratada es que el papel tradicional del Ministerio de Finanzas es uno de control y conservación que tiende a hacer que este ministerio sea asiento de ideas conservadoras, en tanto el papel de la agencia planificadora central es, por naturaleza, expansionista. La "duplicación de trabajo" argüida, se sostiene, revela una confusión respecto de las funciones y la naturaleza de la planificación. La función de la planificación es enfrentarse al desafío del desarrollo, orientarse a sobreponerse al desempleo y al empleo subnormal, y a elevar rápidamente los niveles de vida, acortando un siglo a unas pocas décadas.

Esto requiere la formulación de estrategias y directivas, el establecimiento de prioridades, elección de técnicas etc. Esta tarea es radicalmente diferente del escrutinio de proyectos individuales tal como lo realizan los expertos del Ministerio de Finanzas. Además, la función de control financiero, percepción de impuestos, flotamiento de empréstitos públicos, etc., es lo suficientemente grande como para un ministerio solo. También, es posible arreglar una vinculación satisfactoria y una coordinación por medio de disposiciones apropiadas, que no sean la incorporación propiamente dicha.

La agencia planificadora central se ve incorporada con menos frecuencia a unos de los ministerios técnicos. Tal arreglo puede encontrar, pues, antecedentes más bien históricos que lógicos (2).

El argumento en contra de esta solución consiste en que los otros ministerios se inclinarán a ver a la planificación como un asunto privado del ministro del caso y que éste tenderá a favorecer sus propios intereses en el plan; y tal actitud, justificada o no, deberá afectar desfavorablemente a los otros ministerios en lo atinente a su voluntad de cooperar activamente en la planificación.

Ocasionalmente, la función planificadora se confiere al Banco Central o a la principal Universidad. La decisión a favor de tal ubicación parece ser una consecuencia de la concentración de personas técnicamente competentes en estas instituciones. En teoría, se supone que goza de la ventaja de estar libre de los acontecimientos políticos del momento y de los grupos de presión. Sin embargo, este arreglo parece no ser compatible con algunos de los principios básicos de la planificación que se han expuesto más arriba. En primer lugar, la función planificadora esencialmente es la preparación de una base para las políticas y los programas del gobierno; parece impropio conferir a una agencia totalmente fuera de la jurisdicción directa del Gobierno tales funciones. En segundo lugar, el plan debe surgir, en la medida de lo posible, de la combinación de la actividad planificadora de todos los ministerios y agencias involucradas y de la expresión de sus intenciones coordinadas y de sus aspiraciones, con vistas al logro del objetivo común.

En el proceso de activación y orientación de estas actividades planificadoras, una agencia ajena al gobierno no puede muy bien ser un instrumento efectivo (3).

---

(2) Normalmente se origina en el hecho que un ministro con iniciativa partidario de la planificación, establece a la agencia dentro de su ministerio. En Holanda, por ejemplo, el Buró Central de Planificación está bajo jurisdicción del Ministro de Asuntos Económicos. En Noruega, el primer Plan Cuatrienal fue preparado por el Ministerio de Comercio.

(3) El mismo argumento es aplicable, y con aún más fuerza, respecto de la solución que es apoyada a veces en el sentido de establecer una autoridad planificadora autónoma, fuera del ámbito del Gobierno.

Además, los factores a favor del arreglo en tratamiento pueden comprenderse siguiendo otro hilo de razonamiento: Será posible asignar personal técnicamente competente del Banco Central o de la Universidad para trabajar con la agencia planificadora dentro de la administración gubernamental en forma temporaria o sobre una base de dedicación no total. También es posible, a través de una apropiada política referente al personal, y de otras medidas, recorrer un largo camino hacia la afirmación del carácter asesor de la agencia planificadora central dentro del gobierno, aislándolo de las influencias indeseables de los acontecimientos políticos del momento y de los grupos de presión.

Parece desprenderse de la exposición precedente que no hay ubicación ideal para la agencia central planificadora en todas las circunstancias. En general, los factores a favor de una ubicación dada, bajo la jurisdicción directa del jefe del gobierno (Primer Ministro o Presidente, según sea el caso), del Gabinete o de una comisión planificadora al nivel ministerial, parecen tener más peso que las desventajas, especialmente en las etapas más tempranas, en las que el problema principal es establecer a la planificación en la categoría de una práctica activa y aceptada. El establecimiento de un Ministerio de Planificación separado puede ser preferible cuando la planificación ha abrazado efectivamente a toda la economía y se ha convertido en el principal instrumento de la política económica del Gobierno.

La incorporación de la agencia planificadora al Ministerio de Finanzas puede favorecerse bajo circunstancias especiales. Las otras soluciones -inclusión de la agencia planificadora en uno de los ministerios técnicos o el encargar a una agencia semi- o no gubernamental la función planificadora- parece ser poco aconsejables bajo cualquier circunstancia.

Se realizó en México una experiencia, de llevar a cabo un programa de proyección integrada entre departamentos de los diversos ministerios interesados y otras agencias gubernamentales o semi-gubernamentales, es decir, sin el establecimiento de una agencia especial. El proyecto fue dirigido conjuntamente por los jefes de los departamentos participantes, y la preparación técnica se llevó a cabo por intermedio de personal asignado al proyecto por éstos departamentos.

Un arreglo de este tipo puede tener sus ventajas prácticas, especialmente en la etapa inicial, entre ellas la de facilitar la disponibilidad de personal preparado y el acceso a las fuentes de información constituidas dentro de las agencias; también puede servir para fortalecer el sentido de responsabilidad conjunta para la tarea a realizar en común. La aparente desventaja reside en la ausencia de una oficina bien organizada, bajo un único jefe responsable que conduce el trabajo y, entre otras cosas, vigila el progreso programado. Por lo tanto, un arreglo tal, en el mejor de los casos, podrá considerarse un paso preliminar a la iniciación de actividades de proyección o planificación, en anticipación al establecimiento de una agencia especial con este propósito.

### c. Organización Interna

Los aspectos que deberá abarcar una agencia de planificación técnica madura pueden subdividirse en dos categorías principales, a menudo denominadas "horizontal" y "vertical" que se pueden agrupar convenientemente en las correspondientes divisiones técnicas.

Los aspectos "verticales" comprenden los principales sectores económicos; agricultura, minería, industria manufacturera, producción de energía y su distribución, transportes y comunicaciones, construcción y viviendas, otros servicios privados; y el sector gubernamental, inclusive educación, sanidad etc. Los aspectos "horizontales" o generales incluirán; la distribución de los ingresos y el consumo, el ahorro y la inversión, las finanzas públicas, el equilibrio monetaria y el sistema bancario, salarios y precios, balanza de pagos y sus problemas, fuerza laboral, empleo y productividad, etc.

Frecuentemente, la división de los aspectos generales comprenderá una sección de dirección o coordinación bajo la supervisión directa del jefe de división que es al mismo tiempo responsable de la formulación de los diversos planes, sobre la base de la información obtenida y del análisis llevado a cabo por todas las secciones de ambas divisiones. En el caso que se haya conferido a la agencia planificadora la tarea de preparar la contabilidad nacional, las tablas de insumo-producto y otros esquemas de información estadística digerida, estas funciones podrán ser realizadas por una sección especial de la división de aspectos "horizontales" o por una división distinta establecida con ese fin. Lo mismo es aplicable para asuntos tal como los relativos a la ejecución del plan, influyendo los informes sobre el adelanto, la coordinación de las actividades planificadoras regionales; y el avalúo del proyecto. A veces se opina que es conveniente formar asimismo una división separada para la planificación en perspectiva y para el análisis de problemas estructurales, puesto que las otras divisiones pueden, bajo la presión invariable del trabajo, tender a mostrarse negligentes en esos campos. Finalmente, la Agencia necesitará de una división administrativa.

Al principio la agencia planificadora puede comprender apenas unos pocos técnicos que cuidarán tan bien como les sea posible, de todas las funciones, y que funcionan con apenas un visaje de organización estructural formal. Será aconsejable, empero, trazar en una etapa temprana el patrón de crecimiento que seguirá el aspecto de organización hasta el momento en que la agencia alcance un grado de madurez.

Esto mismo es aplicable al resto del personal de la agencia. El principio general deberá ser que los miembros del personal de la agencia se reclutarán exclusivamente sobre la base de la competencia y la integridad, y no sobre la de consideraciones políticas; esto es esencial para colocar a la agencia en una situación deseable con relación al gobierno y a círculos ajenos al mismo.

Una agencia de planificación completamente montada consistirá de técnicos con educación académica en una variedad de especialidades tales como los siguientes: economistas planificadores y econométricos, expertos en esquemas de insumo-producto y otros campos de análisis estadístico, especialistas financieros y abogados, ingenieros, agrónomos y otros especialistas, expertos en mano de obra y productividad, educadores y especialistas en salud pública, etc.

El funcionamiento efectivo de una agencia planificadora como un complejo global integrado por unidades orgánicamente interdependientes, necesita de mecanismos de organización bien concebidos. Estos mecanismos comprenderán esquemas para la realización de consultas periódicas entre el director y los jefes de divisiones y entre los jefes de divisiones y los jefes de secciones, como asimismo de consultas ad hoc para la coordinación de actividades relativas a proyectos individuales; la preparación de un programa estricto para la formulación de cada plan u otro estudio, etc. Debe prestarse también especial atención para hacer que la información relativa a los datos obtenidos sea canalizada con prontitud a todas las secciones interesadas y en particular, que éstas se mantengan informadas acerca de cualquier cambio que registren esos datos.

## B. Células planificadoras en los Ministerios ejecutivos

Las unidades de planificación de los ministerios ejecutivos proveerán de cimientos, relativos a los diversos sectores de la economía, el plan global, en la forma de proyectos propuestos y planes sectoriales tentativos, y participarán en el procedimiento de la formulación de los planes y programas sectoriales definitivos, dentro de los márgenes del plan global (4).

---

(4) La demarcación entre plan global y sectorial varía de caso a caso. En términos generales,

Este procedimiento de planificación en doble sentido, "desde abajo" y "desde arriba" se tratará en detalle algo mayor en el capítulo siguiente.

Estas unidades juegan un papel importante en el proceso de la planificación, especialmente en vista de su función de canales a través de los cuales las funciones planificadoras pueden permear dentro de los ministerios ejecutivos (5). Será aconsejable su establecimiento en una etapa temprana de la actividad planificadora, comenzando por los ministerios más importantes y comprendiendo cada una tal vez uno o varios técnicos. Como en el caso de la agencia planificadora central, la unidad planificadora preferentemente deberá gozar del más alto nivel posible, el que puede ser, en este caso, el de organismo subordinado directamente al respectivo Ministro:

Las células ministeriales de planificación mantendrán estrechas relaciones de trabajo con las secciones correspondientes de las divisiones del sector "vertical", de la agencia planificadora central. Los primeros canalizarán a los últimos toda la información pertinente a su sector respectivo y relevante en lo que respecta a la formulación de planes y a la información sobre el adelanto de los proyectos. Recíprocamente, la agencia planificadora central transmitirá a la unidad ministerial las directivas resultantes del plan global concernientes al sector respectivo, y asistirá a este en la formulación de sus respectivos planes y programas, la preparación y avalúo de proyectos y la preparación de informes sobre adelanto.

La disposición esbozada comprenderá dos juegos de especialistas de sectores, uno de la división de los sectores "verticales" de la agencia planificadora central, y el otro en la células planificadoras ministeriales.

Se arguye a veces que esto constituye una duplicación innecesaria. Sin embargo, por un lado es esencial que la planificación global se realice por un equipo en el que el conocimiento experto acerca de todos los aspectos de la economía, inclusive los sectores "verticales", esté combinado y a mano; por el otro lado, la existencia de las células planificadoras bajo la responsabilidad de los ministros ejecutivos es igualmente esencial para la planificación efectiva, tal como se discute más arriba.

Esto no impedirá que, en las etapas primeras y como arreglo preliminar, las dos funciones puedan, a fin de economizar los escasos talentos y fondos, en algunos casos asignarse a una misma persona, que entonces trabajará parte de su tiempo en la agencia planificadora central bajo la responsabilidad de su jefe, y parte en el ministerio bajo la responsabilidad del ministro respectivo.

### C. Agencias Regionales de Planificación

Las agencias regionales de planificación normalmente son establecidas en países de estructura económica regional diversificada.

---

plan global formulará metas relativas a asuntos macro-económicos, tales como el producto nacional y los ingresos nacionales, balanza de pagos, etc., y especificará los correspondientes objetivos de producción e inversión, como así también la asignación de recursos a los sectores principales de la economía; los planes sectoriales detallarán esto último por industria o por cosecha y los programas formularán los correspondientes proyectos o grupos de proyectos.

- (5) Cuando un ministerio tiene jurisdicción sobre más de uno de los sectores principales de la economía -por ejemplo, industria y comercio- será aconsejable establecer unidades de planificación separados para cada sector.

Un estudio de las agencias regionales de planificación existentes evidencia que pueden descomponerse en tres categorías distintas. En primer lugar, existen burós de planeamiento estatales o provinciales en los países que cuentan con un sistema de gobierno federal. La distribución de los poderes previsto por la constitución, entre el gobierno central y el gobierno del estado o la provincia, determinará los alcances y las funciones de las respectivas agencias planificadoras en dichos países.

En segundo lugar, las complejidades geográficas, especialmente las diferencias entre las condiciones del suelo y el clima y la dispersión de un vasto número de productores sobre una gran superficie a menudo hacen necesario el establecimiento de cuerpos regionales de planificación para el desarrollo de la agricultura y de las industrias rurales aún en países con sistema unitario de gobierno. Finalmente, a veces se establecen agencias regionales de planificación en áreas de cuencas fluviales donde existe considerable potencial hidro-eléctrico o de irrigación, frecuentemente combinado con considerables yacimientos de minerales, potencial que mu-  
ne de buena base al desarrollo agrícola e industrial.

Frecuentemente, la función de la agencia de planificación o desarrollo regional consistirá primariamente en la exploración y la activación de las posibilidades regionales de desarrollo, y la coordinación de los intereses y las aspiraciones regionales, más que en la ejecución de la preparación técnica de la ejecución de un plan regional de desarrollo; esto último puede ser llevado a cabo por la agencia planificadora central, o por lo menos con su activa participación. La agencia planificadora central puede comparar las ventajas relativas de las diversas regiones, y puede confeccionar los programas regionales dentro del ámbito del plan nacional de desarrollo y de tal suerte que se reduzca, en la medida de lo posible, la excesiva disparidad interregional.

La agencia puede entonces comprender, aparte de un limitado número de técnicos planificadores, a representantes del gobierno regional como así también de los ministerios interesados del Gobierno Central, de la autoridad de desarrollo comunal (en aquellos países donde existe), y a veces de los intereses privados. El elemento técnico tiende sin embargo a ser más fuerte en algunos países de gobierno federal, donde los estados poseen un grado relativamente alto de autonomía y desean establecer sus propias agencias planificadoras con equipos técnicos completos. Lo mismo puede ser aplicable en los casos de agencias planificadoras de cuencas fluviales y otras autoridades similares.

#### D. Cuerpos Asesores No-oficiales

La experiencia de varios países ha afirmado la practicidad de asociar personal competente no-oficial a la formulación de un plan. Los cuerpos asesores, -paneles, comisiones asesoras o de consulta- han sido concebidos con esta finalidad. La racionalidad de estos cuerpos reside en que la consulta a estas partes no-oficiales puede resultar en valiosos consejos para la agencia oficial responsable de la formulación de un plan, y al mismo tiempo ayudar a conseguir una mayor comprensión pública, y un sentimiento de responsabilidad conjunta hacia el plan, dándosele así carácter nacional. Los grupos asesores se reúnen normalmente unas pocas veces al año y aconsejan respecto de los asuntos que le han sido sometidos, y a veces lo hace por iniciativa propia. Pueden ser del tipo general de paneles de economistas y científicos, o estar vinculados a campos de actividad especializada, como ser de educación, cultura, reforma agraria, investigaciones científicas, vivienda, etc.

Pueden establecerse cuerpos especiales para asesorar sobre asuntos relacionados con la planificación para sectores importantes de la economía, como la industria manufacturera, la agricultura o los transportes. En la India existen cuerpos de consulta del parlamento y representantes de los partidos políticos, con el fin de asegurar apoyo no-partidario para un plan.

Los proyectos importantes y técnicamente complejos que significan erogaciones considerables (energéticos y de irrigación, fábricas químicas, plantas de ingeniería) pueden referirse a los cuerpos de ingenieros consultores que estén familiarizados con ellos, a fin de lograr una apreciación técnica.

#### E. Institutos de Investigación y de Preparación para la Planificación del Desarrollo y Actividades Conexas

La planificación integral del desarrollo al nivel nacional es una disciplina de formación relativamente reciente. En verdad, aún está en proceso de evolución: nuevos métodos y metodologías se están concibiendo y los existentes se refinan y se mejoran. Lo mismo puede decirse de las actividades relacionadas, tales como las formas más intrincadas del análisis estadístico. Todo lo cual exige una investigación profunda. Al mismo tiempo, los profesionales en estos campos especializados, deben ser preparados.

En muchos países, las universidades y las agencias de planificación se muestran activas en la ejecución de programas tanto de investigación como de preparación en los campos mencionados. A veces, sin embargo, se opina que los programas universitarios no son suficientemente orientados hacia la práctica, y que también las agencias planificadoras, como consecuencia de la rigurosidad de los vencimientos bajo los cuales deben trabajar continuamente, no pueden adecuadamente hacerse cargo de estas tareas.

Por las razones enunciadas, unos pocos países (India, la RAU, Venezuela, por ejemplo) han establecido institutos especiales con tal fin, mientras que en otras naciones (Afganistán, por ejemplo) se están formando tales instituciones. En general las instituciones son gubernamentales o semi-gubernamentales, semi-autónomas (6).

Los institutos no son responsables de la planificación propiamente dicha, la que es llevada a cabo por la agencia planificadora central, dentro o fuera de la maquinaria del gobierno. Su propósito es dedicarse a las actividades mencionadas anteriormente, es decir, la investigación y también la preparación tanto para la planificación del desarrollo como para el alto análisis estadístico. Las actividades en el campo de la estadística pueden incluir la preparación y la investigación en la realización de la contabilidad nacional, de las tablas de insumo-producto y de otros mecanismos del análisis estadístico a que se ha hecho referencia en relación con las exigencias estadísticas de la planificación; también pueden incluir proyecciones (7).

El programa de investigación en el campo del desarrollo planificado será formulado con preferencia en conjunción con la agencia planificadora central y se orientará hacia las necesidades específicas de esta última. Los programas de entrenamiento se conciben para formar planificadoras del desarrollo económico general y analistas de estadística, como así también expertos en los campos de actividad especializada conexos. Además, se dispone la realización de cursos de repaso para el personal profesional de las agencias planificadoras técnicas, y se realizan para las altas autoridades seminarios de corta duración, en todo el ámbito del gobierno, a fin de hacerles conocer los principios básicos de la planificación coordinada y la política del desarrollo.

---

(6) Los Institutos del tipo descrito pueden bajo ciertas circunstancias ser pasibles de lección para recibir ayuda financiera del Fondo Especial de las Naciones Unidas.

(7) En Afganistán, el Departamento Estadístico del Instituto Planificador Afgán actuarán, en forma temporaria, como oficina central de estadísticas.

llo (8). Un Instituto de Desarrollo económico regional con objetivos similares a los descritos más arriba se está estableciendo en la región CEPAL (9) y está a consideración en las regiones de ECAFE y ECA.

- 
- (8) La CEPAL ha estado impartiendo cursos de naturaleza comparable desde hace varios años. En los cursos anuales de Santiago de Chile, de seis meses de duración (recientemente extendidos a ocho meses) economistas e ingenieros de formación académica se preparan como planificadores generales, a veces con especialización en diversos campos. Además cursos intensivos de preparación ad hoc se organizan sobre una base rotativa en los países de la región, para familiarizar a las autoridades del gobierno con los principios del desarrollo y de la planificación.
- (9) El Instituto Latinoamericano de Desarrollo Económico reemplazará a la ECLA en la conducción de los cursos referidos anteriormente, como así también actividades de investigación relacionadas con la planificación del desarrollo.



## CAPITULO VIII

PROCEDIMIENTOS PARA LA  
FORMULACION DE PLANES.

Capítulo IV del Trabajo anterior.

## PROCEDIMIENTOS PARA LA FORMULACION DE PLANES

La preparación de un plan comprende una variedad considerable de actividades, como ser: obtención de información estadística, proposiciones de proyectos y de programas sectoriales provisionales, y también regionales; cómputos que involucran etapas sucesivas dentro de la agencia planificadora técnica; consultas con ministerios, comisiones de planificación y a veces con el sector económico privado, círculos académicos y expertos técnicos; esbozo del plan y discusión del mismo con las partes interesadas, etc.

Los aspectos de la organización relativos a algunas de estas actividades se tratarán en las secciones siguientes de este capítulo. A esta altura, sin embargo, debe acentuarse la importancia de la preparación, al principio mismo del período preparatorio, de un programa de duraciones máximas para las diversas etapas del trabajo, y el estricto cumplimiento del mismo.

La experiencia demuestra que aún con un programa estricto se requiere un esfuerzo mayor para producir a tiempo un plan; sin un programa es virtualmente imposible. Y "Es más importante tener un cierto documento, aunque sea en forma provisional, a tiempo, que un documento más perfecto, pero que llegue demasiado tarde. La planificación requiere total comprensión de esta verdad y un elevado grado de disciplina y cooperación por parte del personal afectado" (1).

También requiere un grado considerable de cooperación de otras agencias (por ejemplo, los ministerios ejecutivos) de las cuales depende la elaboración definitiva del plan.

El programa debe indicar, entre otras cosas, la fecha o el período al cual se refiere toda la información relevante relacionada con la situación "actual" de la economía del país; el plazo para que esta información y otra (planes sectoriales y regionales, etc.) sea recibida por la agencia planificadora central; el programa de trabajo interno de esta agencia; las diversas rondas de discusión y consulta con otras agencias, etc. Será aconsejable encargar a una persona dada la responsabilidad de hacer que los plazos del programa sean observados por todas las partes interesadas, tanto dentro como fuera de la agencia planificadora. Esto implicará que cada parte contribuyente tendrá que concebir su programa interno de trabajo de tal manera que pueda entregar, dentro del tiempo del que se dispone, el mejor producto posible, con el personal disponible para ello y sobre la base de la información disponible; ello significará que deberán adaptarse a estas circunstancias los métodos de formulación de planes, y también que en muchas instancias deberán aceptarse deficiencias considerables, desde un punto de vista substantivo, el remedio de las cuales deberá postergarse hasta una etapa posterior de la preparación del plan.

### A. Formulación de Proyectos

Los proyectos individuales juegan un papel de primaria importancia en todo plan de desarrollo

(1) Profesor Jan Tinbergen, Informe sobre la Organización de la Planificación del Personal Planificador en Egipto.

Programa de Asistencia Técnica, Octubre de 1957, página 4.

llo : las propuestas de proyecto son, tal como se ha dicho anteriormente, parte integral del material primario de la formulación de planes; y el plan finalmente debe quedar claramente expuesto en los programas del proyecto.

La evaluación de los proyectos, y especialmente el avalúo comparativo de las propuestas de proyecto que requieren el empleo de los mismos recursos limitados, solamente pueden llevarse a cabo en forma responsable sobre la base de una información completa acerca de los proyectos en cuestión en lo referente a sus aspectos de organización, técnica y finanzas. Tal información es igualmente necesaria para asegurar una no-obstaculizada ejecución de los proyectos una vez que han sido aprobados.

Se experimenta una persistente debilidad, sin embargo, en casi todos los países en proceso de desarrollo, con respecto a la preparación sistemática de datos acerca del proyecto, sobre una base comparable. Esto, por ejemplo, expresado por la Comisión de Planificación de la India : "Una de las mayores dificultades que se han observado es que frecuentemente cuando el gobierno tiene que aprobar un proyecto, para su inclusión, pongamos por caso, en el Plan Quinquenal, éste no ha sido totalmente elaborado, ni se ha presentado en la forma adecuada... Una lista de los rubros incluidos en los estimados de costos de proyectos fué circulado a los Ministerios Centrales interesados, en Marzo de 1960, pero los Ministerios hallaron que era difícil suministrar un mínimo de los datos requeridos. En consecuencia una gran porción de proyectos incluidos en el Tercer Plan Quinquenal cuenta con datos que están muy lejos de ser satisfactorios. La deficiencia emerge en parte de la carencia del personal técnico necesario, pero se debe igualmente a la ausencia de disposiciones relativas a la preparación de proyectos, con la antelación indispensable para su consideración y aprobación por parte del Gobierno (2).

La preparación de proyectos insume un tiempo considerable, y debe constituir una actividad continua para las células planificadoras de los ministerios y de las regiones. Por ejemplo, la Comisión de Planificación de la India sugirió, al presentar el Tercer Plan Quinquenal, que "los Ministerios interesados en proyectos industriales deben comenzar a realizar inmediatamente estudios relativos al Cuarto Plan Quinquenal, de manera de poder completarlos, en la medida de lo posible, en el curso de los próximos tres años" (3).

La preparación de proyectos normalmente será realizada por los Ministerios técnicos. En muchos casos, se necesitará recurrir a la asesoría y asistencia de expertos de afuera. "Será útil para los Ministerios disponer que asesores técnicos de diferentes grupos de industrias... de manera que el conocimiento técnico y la experiencia existente dentro del país pueda ser fácilmente utilizada por el Gobierno para el desarrollo de los sectores públicos" (4).

A menudo puede ser necesario contratar expertos extranjeros con este propósito. Las células planificadoras de los ministerios ejecutivos deben preferentemente asumir la responsabilidad de hacer que la información relativa al proyecto sea la adecuada en relación a todos los aspectos relevantes del mismo. Esto debe incluir estimados fidedignos acerca de gastos de divisas extranjeras, costos totales y período de gestación del proyecto. Será necesario igualmente tener una clara delineación de las especificaciones administrativas, de los asuntos que requieren aprobación múltiple y colateral, de la organización para coordinar el trabajo de las distintas agencias y las disposiciones tentativas para el llamado de licitaciones y la preparación de personal,

---

(2) Velocidad y Eficiencia en la Administración del Desarrollo, Conferencias de Planificadores Económicos Asiáticos; ECAFE; CAEP 1/Documento de Fondo (India)/1; Octubre 1961, páginas 12 y 13

(3) Ibidem, página 13

(4) Ibidem, página 15

a fin de reducir a su mínimo posible la demora entre la aprobación y la ejecución. Una lista más detallada de los elementos que deben ser tratados en el informe acerca del proyecto se podrá ver en la Tabla 1.

### TABLA 1

#### Elementos Esenciales del Informe sobre el proyecto

- I. Especificación administrativa :
  - a. Ministerio, Departamento y Oficial individual a cargo;
  - b. Transferencias de oficiales a la autoridad del proyecto que requieren la aprobación del ministerio responsable;
  - c. Especificaciones de los trabajos con fines de reclutamiento de personal nuevo mediante la Comisión de Servicios Públicos u otra agencia responsable;
  - d. Comité coordinador de representantes de distintos ministerios ( si fuera necesario; lista de los miembros y oficiales a cargo de la coordinación ).
- II. Planos de las maquinarias y de los edificios, etc.
- III. Ubicación : Adquisición de la tierra; implicaciones legales y financieras.
- IV. Incidentales : Transporte, suministro de energía y agua.  
Desarrollo de materias primas.  
Vivienda - cloacas y desagües - suministro de agua para usos domésticos, etc.
- V. Hoja de balance de insumos para la construcción :  
Mano de obra por categorías de habilidades  
Maquinaria y planta a instalarse  
Equipos y herramientas necesarias para la ejecución del proyecto  
Insumo de materiales
- VI. Adquisición de insumos para la construcción :  
Necesidades en materia de divisas extranjeras : Planta, equipo y servicios técnicos  
Insumo a adquirirse por la Agencia Central de Compras  
Insumo a adquirirse por la Agencia Programadora
- VII. Programa de construcción :
  - a : Agencias : Departamento de Obras Públicas  
Contratos a asignarse  
Agencia Programadora
  - b : Fases, plazos y coordinación
- VIII. Disposiciones para la protección de personas y enseres
- IX. Estimados de costos detallados :
  - a. Costos para la agencia programadora, tierras, equipos de construcción, instalación de maquinarias, salarios y jornales, etc. totales y en cada fase de la construcción;
  - b. Programa de costos de acuerdo a la lista de la agencia planificadora central;
  - c. Programa de costos por cada año financiero hasta el completamiento de la construc-

ción, de acuerdo con la lista del Ministerio de Finanzas;  
Plazos acordados por el Ministerio de Finanzas para el estudio pre-presupuestario.

X. Arreglos tentativos para la emisión de llamados a licitación y preparación de personal.

XI. Estimados para el funcionamiento de los proyectos terminados :

Especificaciones administrativas

Hoja de Balance de Insumos

Erogaciones recurrentes de divisas extranjeras (por ejemplo, regalías, servicios técnicos, mantenimiento, importaciones de materias primas, etc.)

Costo y Utilidades - capacidad para crecimiento auto-financiado.

XII. Evaluación técnica y financiera amplia del proyecto :

Contribución neta a las reservas de divisas extranjeras, ingresos nacionales y al índice de empleo;

Régimen de retorno -expansión auto-financiada- potencial de crecimiento;

Adquisición de nuevos conocimientos técnicos y experiencia relevante para el crecimiento futuro de la economía;

Progreso técnico; vida útil de la planta, perspectivas de obsolescencia, crecimiento de sustitutos, etc.

Relevancia de la estrategia del plan y prioridades del mismo.

B. Coordinación de la Formulación del Plan a los Niveles del Sector Total y del proyecto.

En las etapas más tempranas de la planificación del desarrollo prevalece una de dos líneas principales en lo referente a la secuencia en la cual se tomaron los niveles en el proceso planificador. En la primera de ellas, "planificación desde arriba", la secuencia es un principio tal que el primero de los objetivos de magnitudes macro-económicas como la producción total, el consumo, ahorro, inversiones, importaciones y exportaciones es su determinación; subsiguientemente estos totales se descomponen en sectores; y finalmente, se preparan los correspondientes programas de proyecto. En forma recíproca, en el "planeamiento desde abajo", las propuestas de proyecto constituyen los cimientos de preparación primera; luego se combinan en programas y finalmente se integran en el plan de la economía nacional total.

El uso exclusivo de una de estas dos líneas resultó ser nada satisfactorio. La "planificación desde arriba", sin el pre-conocimiento suficiente de la escala de posibilidades utilitarias al micro-nivel, tendió a dar lugar a planes en los cuales el desarrollo de un sector tendió a dar lugar a planes en los cuales el desarrollo de un sector se preveía en exceso de sus posibilidades reales, a expensas de otras posibilidades más ventajosas en otros sectores para los que no había margen dentro de los objetivos sectoriales pre-determinados y de las asignaciones de recursos. Y en la "planificación desde abajo" el principal problema consistió en el hecho que la modificación en menos de los programas del proyecto, a fin de adecuarlas dentro de los límites de los recursos globales, tendió a hacerse en forma arbitraria debido a la ausencia de directivas derivadas del análisis macro-económico, y resultó en una mera conglomeración de proyectos.

Es por esta razón que en la moderna planificación del desarrollo ambas líneas se siguen, normalmente, en forma simultánea, es decir, las directivas principales de la estrategia del desarrollo y las prioridades derivadas del análisis del macro-nivel, se utilizan para la planificación a los niveles inferiores; al mismo tiempo, la información relativa a los programas en los niveles menores y en los proyectos individuales se utilizan en la planificación al nivel glo-

bal, con macro-económica con recursos globales e integración física y financiera dentro del plan nacional. El plan final surgirá entonces de un proceso de repetidos ajustes de los resultados obtenidos a los diversos niveles, y se producirá al mejor plan cuando ambas líneas sean mantenidas en su equilibrio adecuado.

El proceso se efectuará, como se indicara más arriba, en intensiva colaboración con la agencia planificadora central, que está al tanto de la estrategia global y de las prioridades, y con las células de planificación de los ministerios ejecutivos, que son los depositarios de la mayor parte de los conocimientos técnicos y de la experiencia administrativa. Los ministerios están en contacto con la realidad viviente y conocen también los problemas específicos pertinentes a sus respectivos campos de actividad. La asistencia de sus células planificadoras es indispensable para la tarea de traducción, bajo la guía de la agencia planificadora central, de los planes sectoriales en un programa de proyectos individuales. Esto involucrará entre otras cosas, la evaluación de las propuestas de proyectos; la asignación de prioridades entre las propuestas de proyectos que compitan en el uso de iguales recursos, en vista de su contribución a la realización de los objetivos sectoriales y a los objetivos generales del plan nacional de desarrollo, la fijación de plazos para la ejecución de proyectos aprobados, etc. Las células ministeriales de planificación serán asimismo instrumentales en la elaboración de las medidas políticas para la realización del plan como un todo conjunto. Los ministerios ejecutivos constituyen las agencias que pueden familiarizar a la agencia planificadora central con los problemas administrativos y técnicos involucrados en la ejecución de los proyectos y de las medidas políticas.

Para lograr una efectiva coordinación de la planificación a los niveles global y sectorial, será necesario organizar sobre una base ad hoc grupos de tareas conjuntos, de representantes de la agencia planificadora central de cada división que sea relevante, con sus opuestos de los ministerios, departamentos y empresas públicas claves. Los grupos de tareas deberán comprender administradores seleccionados, técnicos y economistas. Estos grupos se deben dedicar a tratar con las ramas individuales de la economía como así también a la coordinación de las diferentes ramas, por ejemplo la industria, los transportes y la energía. Algunos de los grupos pueden tener que formar un número de sub-grupos, por ejemplo, de agricultura. Los informes de los grupos de tareas constituyen la materia básica de la formulación del plan. Para el Tercer Plan Quinquenal de la India, se formaron 22 grupos de tareas. Los grupos de tareas tienen una utilidad adicional: dan un sentido de participación a todas las agencias de realización, familiarizan a estas con la naturaleza y la magnitud de los trabajos y por lo tanto hacen que la ejecución sea más pareja y expeditiva.

### C. Coordinación de la Planificación a los Niveles Nacional y Regional

El procedimiento para coordinar los planes regionales con el plan nacional dependerá parcialmente de la distribución de los poderes entre los gobiernos central y de los estados, en un sistema federal. En términos muy generales, la agencia planificadora central indicará las mayores prioridades en materia de desarrollo y los recursos -concesiones y préstamos- que el Gobierno Central asignará posiblemente a las autoridades regionales. Las concesiones y préstamos centrales a menudo se vinculan a tipos específicos de actividades y proyectos. La agencia planificadora regional preparará un plan regional que tome en consideración los recursos locales, la asistencia del gobierno central y las necesidades y prioridades locales del plan, que debe ser presentado a la agencia planificadora central para su aprobación e incorporación al plan nacional.

La segunda etapa del procedimiento puede adoptar una de dos formas. El comité planificador conjunto o ad hoc representante de la agencia planificadora central y de las autoridades estatales puede establecerse para integrar los planes regionales en el plan nacional. Alternativamente, una serie de reuniones y conferencias a niveles diversos de representantes de ambas

agencias puede ser realizada con la misma finalidad. Puede acotarse que la agencia planificadora regional en un estado federal planea solamente para aquellas actividades de las cuales el Gobierno Estatal deriva responsabilidad constitucional. El plan regional por lo tanto no incluye los proyectos y los esquemas a ser realizados en la región por el Gobierno Central.

Los esquemas para el empleo de la mano de obra regional y de otros recursos regionales se toman en cuenta si bien sus implicaciones, por ejemplo, en términos de absorción del desarrollo agrícola y rural, se consolidan al nivel de distrito y se incorporan a los planes regionales en un sistema federal. En un estado unitario, se consolidan en los ministerios relevantes y se someten a la agencia planificadora central como parte de las propuestas de los ministerios ejecutivos.

La coordinación entre la planificación a los niveles nacional y regional tal vez requiera disposiciones especiales en materia de procedimientos, en aquellos países con sistema federal de gobierno. "En tanto la relación entre la unidad de planificación y el departamento ejecutivo de un estado unitario se institucionaliza naturalmente al nivel del Gabinete, en un sistema federal es necesario un mecanismo o institución adicional, que debe ser inventado" (5).

En la India, el Consejo Nacional de Desarrollo es una institución de tal tipo, representativo de los gobiernos centrales y estatales, que examina asuntos de política y de detalle importante en tanto la coordinación detallada es realizada por la Comisión Planificadora mediante reuniones regulares con los representantes de los gobiernos Estatales. Estas funciones se llevan a cabo a través del Consejo Económico Nacional y el Comité de Planificación Conjunta, en Nigeria.

#### D. Coordinación interdepartamental en la formulación del Plan

La planificación exitosa requiere la estrecha cooperación de la agencia planificadora central y del Ministerio de Finanzas, puesto que la escala del programa de inversiones públicas está determinada por la habilidad de éste último de movilizar los recursos, y su ejecución de acuerdo a programa depende en la oportuna apropiación de los fondos para cubrir los gastos resultantes.

Esto puede lograrse haciendo ex-officio que el Ministro de Finanzas sea miembro, de dedicación no total, de la agencia planificadora central, haciendo que el Secretario del Ministro de Finanzas sea presidente de un grupo de tareas ad hoc sobre recursos, y haciendo que el Asesor Jefe del Ministro de Finanzas, en materia económica, sea ex-officio asesor de la agencia planificadora central. La costumbre o práctica de invitar autoridades del Ministerio de Finanzas a las reuniones importantes de los oficiales de la agencia planificadora central, a los diferentes niveles y vice-versa, puede contribuir en forma significativa a la coordinación y la cooperación de las dos agencias. La estrecha asociación del banco central con la agencia planificadora central es necesaria y útil, si bien el primero de los nombrados a menudo funciona bajo la gafa del Ministerio de Finanzas. Tal como se ha señalado, la división investigaciones del Banco Central puede encargarse de realizar estudios en los campos de la actividad bancaria, del mercado de capital y de la política monetaria, por cuenta de la agencia planificadora central. El Economista Jefe del Banco Central puede ser nombrado miembro del comité asesor de los economistas y el ejecutivo responsable del banco central miembro de un grupo de tareas ad hoc que trata la cuestión de los recursos.

La ligazón y la coordinación entre la agencia planificadora central y el número de agencias encargadas de la ejecución de importantes asuntos de política también resulta deseable. Tales comprenden a aquellas que se ocupan de la protección de industrias, de la concesión de licen-

---

(5) Organización Administrativa para el Desarrollo Económico, op. cit. página 46.

cias para bienes de capital, emisión de permisos a la actividad privada para realizar inversiones y reunir capital, y de negociaciones con comisiones de asistencia extranjera y acuerdos. En la India, la Comisión Planificadora tiene representantes en tales agencias como arreglo de tipo permanente. Sin embargo arreglos ad hoc adecuados a las condiciones locales pueden servir a la misma finalidad.

Los cuerpos permanentes, los cuerpos ad hoc, un miembro de una agencia ocupando un puesto ex-officio en otra, conferencias regulares y la práctica de invitar a reuniones de una agencia a los representantes pertinentes de otra, y contactos informales, representan todos medios de asegurar la ligazón y la coordinación de la agencia planificadora central con los ministerios ejecutivos. Los medios adoptados en una circunstancia específica dependerán de la importancia de los problemas que requieren coordinación, ya necesiten atención constante o periódica, y de la disponibilidad de tiempo y personal. Además, puede adoptarse más de un medio al mismo tiempo.

#### E. Inter-juego entre el Formador de Política y el Técnico de Planificación.

Las secciones precedentes del presente capítulo tratan mayormente de los aspectos de procedimiento involucrados en la preparación técnica del plan. Tal como se mencionó más arriba, el plan resultará del inter-juego entre el formador de política y el técnico de planificación. En este respecto, las disposiciones en materia de procedimiento preferentemente deben ser tales que cada una de estas dos funciones reciba el debido énfasis en el proceso seguido para la formulación del plan, y que estén relacionadas en grado suficiente pero reteniendo la independencia suficiente como para cumplir con sus propias responsabilidades.

Algunas disposiciones se han discutido más arriba, por las cuales el formador de política y el técnico de planificación se ven combinados en una misma agencia. En estos casos, la integración de ambas funciones normalmente no ocasionará dificultades de consideración: el problema será más bien el impedir una amalgama indeseable. Esta amalgama puede significar que el técnico de planificación sigue indiscriminadamente las indicaciones del formador de política, sin examinar suficientemente las implicaciones y sin compararlas con las posibilidades alternativas; o, recíprocamente, que el formador de política cede demasiado fácilmente ante la lógica aparente del técnico.

Cuando la formulación de política y la técnica planificadora se corporizan en agencias separadas, es normalmente el problema inverso el que requerirá atención; es decir, el de asegurarse que las dos funciones se hallan suficientemente integradas y, más específicamente, que la agencia planificadora da la interpretación correcta a la política del Gobierno.

Con esta finalidad, la agencia de planificación técnica "debe presentar un esbozo clarificador al Gobierno acerca de las posibilidades de la situación y de las alternativas principales que son disponibles. Una elaboración adicional del plan deberá pues basarse en la aprobación, en principio, por parte del Gobierno, y efectuarse una elección respecto de la alternativa presentada" (6).

En los países donde existe una comisión planificadora separada, esta comisión puede con propiedad asumir la función reservada al Gobierno en el párrafo citado más arriba. El meollo de tal esbozo debe ser una tabla de recursos, y los usos alternativos de estos recursos, indicando en cada caso la contribución a los ingresos nacionales y a los recursos de divisas extranjeras, el alcance de la disponibilidad de los recursos invertibles para el plan subsiguiente, el impacto sobre la distribución de los ingresos, la expansión del empleo, la mejora en los consumos per cápita y totales, etc. Este proceso se ve repetido a veces en un número de rondas consecutivas. Es decir, que después de la primera consulta, la planificación técnica procede con la preparación del plan en detalle algo mayor, teniendo en cuenta los comentarios de la comisión, después de ello, el procedimiento de consultas se repite. Después de tres o cuatro rondas de detalle cada vez mayor, el



plan se completa.

A veces se invita al Parlamento a asignar representantes de los principales grupos políticos a participar en este procedimiento, en la faz de formulación de política; esto puede contribuir a crear una atmósfera de mejor entendimiento y de responsabilidad conjunta entre el Gobierno y el Parlamento y conducir a un apoyo más activo, por parte del Parlamento, de la política del Gobierno basado en el plan.

---

(6) Profesor Jan Tinbergen, op. cit. página 3.

CAPITULO IX

FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO  
ECONOMICO, de Angel Monti.

Capítulo sobre las "Corporaciones  
de Fomento".

## CORPORACIONES DE FOMENTO (\*)

1. La necesidad de promover el desarrollo económico acelerado se manifiesta al nivel de cada uno de los países, tanto como al nivel de la economía internacional.

Existe una definida tendencia que se manifiesta al nivel de cada país y de cada región, hacia la elaboración de un esquema dentro del cual las actividades económicas se realizan siguiendo cierto orden de prioridades para la inversión. La realización de estos programas exige ciertas formas institucionales, y dentro de ellas, la operación de ciertos instrumentos de promoción. Estos instrumentos de promoción deben atender dos campos de actividad para que todos los proyectos necesarios fructifiquen adecuadamente: la financiación y la promoción directa. Las primeras tareas suelen corresponder al sistema bancario, las corporaciones de fomento realizan las segundas y, en ciertas ocasiones, se han constituido como corporaciones de fomento entidades cuya función es sólo financiera, aunque por cierto bastante alejada de las reglas de juego y de las concepciones de la banca clásica.

Los bancos de fomento han sido ya considerados. Las corporaciones de fomento constituyen el objeto de este capítulo.

2. La tendencia a constituir corporaciones de fomento exterioriza una vocación activa de los gobiernos hacia la promoción del desarrollo económico. Esta es una realidad que se ha concretado sobre todo a partir de la Gran Crisis, acontecimiento que sirvió como elemento esclarecedor de las limitaciones del estado-gendarme clásico no sólo para impulsar el crecimiento sino siquiera compensar el efecto de las ondas cíclicas.

Las limitaciones de la labor estatal, la necesidad del desarrollo -sobre todo industrial- la más clara comprensión del papel que juega el capital social básico como cimiento del desarrollo y las limitaciones de la inversión privada y de los mercados de capitales han sido ciertamente los factores que llevaron a la constitución de estas entidades en diversos países. Desde la Corporación de Fomento de la Producción de Chile, constituida en 1934, se crearon la Nacional Financiera de México en 1939, el Instituto de Fomento Industrial de Colombia en 1940, la Corporación de Fomento Industrial de Puerto Rico en 1942, la Corporación de Fomento Industrial de la Unión Sudafricana en 1940, la Corporación Venezolana de Fomento en 1946, el Banco de Fomento Industrial de Turquía en 1950, la Corporación de Créditos e Inversiones de la India en 1953, y otras entidades, como las corporaciones británicas The Industrial and Commercial Finance Corp. y The Finance Corporation for Industry, con propósitos en algunos casos específicamente financieros.

3. Estas entidades sirven, en general, al nivel nacional. Otros entes similares se han creado para promover el desarrollo al nivel regional, circunscribiendo el territorio de actuación de los distintos entes con mayor o menor extensión según los casos. Igualmente, el sistema de corporaciones "ad hoc" se ha utilizado para centrar en una autoridad con atribuciones flexibles el desarrollo de cuencias hidráulicas.

---

(\*) Primer borrador sintético redactado "ad hoc" para la versión mimeografiada. (CFI, Bs. As. 1960).

Los casos más notables de corporaciones de fomento de base regional, donde la promoción localizada del desarrollo es el atributo de primer orden, son los de la Tennessee Valley Authority, en los EE. UU. de Norte América, la Casa per il Mezzogiorno en Italia, la Corporación del Valle del Cauca en Colombia, la Corporación del Santa en Perú, la Gal Oya Development Board en Ceylán, la Damodar Valley Corp. en la India, la Corporación de Papaloapán en México, la Comissao do Vale do Sao Francisco en Brasil y, en Argentina, la Corporación de Fomento del Valle Bonaerense del Rfo Colorado creada en 1959 y la proyectada Corporación de Fomento del Delta. Las dos corporaciones de fomento de Argentina (una con vida jurídica ya y la otra en estado avanzado de proyecto) revisten carácter regional. La primera fué instituída por la Provincia de Buenos Aires, aunque sus estatutos preven la constitución de un ente interprovincial si las demás provincias interesadas en el aprovechamiento del Rfo Colorado establecen órganos similares y la segunda está siendo considerada para su establecimiento como ente interprovincial por las provincias de Buenos Aires y Entre Rfos.

4. Otro tipo de corporaciones de fomento venfan preexistiendo, aunque con diferentes características, en todos los organismos que son actualmente corporaciones públicas o semipúblicas en Argentina y que nacieron, en parte, de "Juntas Reguladoras" después de los años treinta. Este tipo de abordamiento de la promoción del desarrollo tenfa dos características: se organizaba como consecuencia de la necesidad de "protección" de ramos de actividad vulnerable por la Gran Crisis y se establecfa precisamente "por ramos", en forma celular para cada ramo protegido.

La protección por ramo, en un caso, o el desarrollo por zona en el otro, ó bien la función de promoción genérica de la actividad de un país, han constituído tres tipos de corporaciones de fomento, con caracteres diferenciados aunque con interesantes puntos de tangencia.

5. No es pues, una novedad en la experiencia comparada la institución de corporaciones de este tipo. Es sí una herramienta nueva para Argentina el tipo de Corporación para el fomento regional; existe desde hace largos años el tipo de corporación para la protección de ramos determinados y se exige imperiosamente, en nuestro criterio, la institución de dos Corporaciones que sirvan al total del país, constituída en órbita nacional la una y erigida la otra a partir de un pacto interestadual. Sobre esto se formulan las proposiciones concretas en el capítulo final del presente estudio.

6. Las corporaciones de fomento constituídas para la promoción al nivel nacional de los distintos países han sufrido una evolución en su función y en la naturaleza de sus atribuciones.

A las primeras corporaciones, como la de Chile, se le asignó el papel de no sólo promover ramos específicos, sino también ocuparse de estudios sobre balance de pagos e ingreso nacional, para elaborar el programa de desarrollo del país.

Este mismo tipo de esquemas se introdujo en algunas instituciones semejantes de otros países, pero bien pronto la experiencia enseñó que no se puede concentrar en un solo organismo la programación global, la evaluación de proyectos, el financiamiento de la producción, la creación de empresas, la administración de empresas mantenidas en propiedad, y la intervención en otros ramos de la economía que exigen ponderación separada. Esta experiencia promovió un movimiento de transferencia de ciertas funciones a otros organismos y de asignación de mayor precisión en sus objetivos a las corporaciones. Por ello, en parte, los mayores esfuerzos de la Corporación Chilena se centraron desde hace un decenio hacia el desarrollo industrial en acero, combustibles, energía, azúcar de remolacha y algunos productos básicos.

Al mismo tiempo, se manifestó en ciertos casos la necesidad de coordinar la labor de entidades específicas que habían sido creadas para ramos determinados. En parte respondió a esta necesidad la creación de algunas corporaciones en años recientes y el caso de Argentina brinda

en la coordinación de programas encarados por distintas empresas estatales y corporaciones públicas y semipúblicas, la base mínima de trabajo de una Corporación Nacional de Desarrollo Económico, igualmente necesaria.

Otra tendencia manifiesta en ciertos casos es la de alejar a las corporaciones de fomento de la administración de empresas en forma directa. En varios casos se cambiaron los proyectos originales, lanzándose hacia el sector privado las empresas ya constituidas por las corporaciones y haciéndose reserva para su explotación por el Estado, de aquellas empresas que la política económica concibe conveniente retener. Este comportamiento coexiste con distintos grados de asociación del capital público con el privado.

En las nuevas instituciones se tiende a poner el énfasis en el papel financiero de las corporaciones, sobre todo en lo que hace a la captación de fondos privados y al apoyo a las empresas.

En la generalidad de los casos, la tendencia dominante en la legislación de las corporaciones existentes desde largos años ha residido en restringir su autodeterminación y encuadrarlas dentro del aparato del gobierno para la orientación de sus decisiones, sin quitarle flexibilidad a su sistema operativo.

7. En su trabajo concreto las corporaciones de fomento han demostrado cierta endebles en el ejercicio de sus atribuciones estatutarias de captación de ahorros del sector privado. Consecuentemente se debieron alimentar en lo fundamental con fondos de presupuesto. Una notable excepción a esto reside en la Nacional Financiera de México, organismo que ha tenido gran éxito en la captación de fondos y para el cual se incluye en anexo una computación de las fuentes y usos de fondos para los últimos diez años. Es interesante que esta institución posee un patrimonio propio que cubre solamente el 15 % de sus fuentes totales de fondos, a fines de 1957.

Las corporaciones de fomento constituyen organismos que deben necesariamente coadyuvar en el proceso de orientación del ahorro hacia inversiones productivas. Cuando este ahorro es captado por el sistema impositivo en dimensión adecuada, no es extemporáneo que las corporaciones obtengan fondos del presupuesto. En estos casos, el grado en que podrán realizar una promoción amplia vendrá dado por la elasticidad del sistema tributario o por la capacidad de la propia corporación para movilizar sus activos.

Pero es distinto el caso cuando ello no ocurre. En general, las fuentes de fondos de todo organismo del tipo que se está considerando están constituidas por fondos internos (capital, reservas y utilidades) o externos, provenientes a su vez del sector público (nuevos aportes con cargo a presupuesto) o del sector privado. En este caso, el fluir de fondos hacia la corporación puede hacerse por métodos voluntarios o forzosos de captación. Responde al sistema de captación voluntaria de fondos la emisión de distintos papeles (títulos, bonos, certificados de participación, certificados de copropiedad, etc.) el establecimiento de cuentas de depósitos y la utilización de créditos externos.

La característica de ahorro forzado reside en las reglamentaciones que usualmente imponen a determinadas instituciones como bancos, compañías de seguros, empresas financieras, etc., el mantener cierta alcuota de su cartera en papeles de corporaciones.

Suele jugar un papel importante en la formación de los recursos, la venta de empresas y la movilización de activos que dejan de estar afectados a la explotación.

8. Las corporaciones de fomento realizan su labor de promoción fundando las empresas o bien fortificando empresas privadas por vía de préstamos -lo que implica un uso de fondos- otorgando avales y operando como intermediarias entre ahorro e inversión. Pueden realizarse varias combinaciones, cuya eficiencia para lo que interesa al desarrollo viene dada por el hecho de que

los préstamos, avales o intermediación se prestan a proyectos evaluados de acuerdo con las necesidades del crecimiento, y que este mismo tipo de evaluación se realiza para las inversiones directas. Por supuesto que esta vía operatoria puede no desarrollarse afinadamente en todos los casos, pero la existencia misma de la institución y sus posibilidades de mantener un equipo consagrado a ello, hacen posible la extensión del sistema de evaluación con carácter previo y determinante de las características del proyecto.

Las empresas constituidas son retenidas por las corporaciones, entregadas al campo privado, o convertidas en empresas mixtas según los casos.

El método de empresa mixta se sigue también en casos en que las empresas privadas acuden a las corporaciones para ampliar su capital, o bien cuando desde el principio del proyecto los sectores públicos y privado trabajan conjuntamente.

9. La tarea de las corporaciones de fomento se suele extender a la financiación previa de emisiones de capital o de bonos, para asegurar a las empresas un flujo de fondos adecuado a sus necesidades de inversión o de giro, al establecimiento y mantenimiento de servicios de asistencia técnica y de estudios de mercado para evaluar las conveniencias de inversión y, en algún caso, a la intervención en el mercado de valores mobiliarios.

10. En lo que interesa al financiamiento del desarrollo económico, se ha realizado un estudio comparativo de corporaciones de fomento escogidas, para establecer sus atributos estatutarios más relevantes siguiendo el esquema de análisis institucional que se ha desarrollado para los otros entes que intervienen en el financiamiento. Este esquema se anexa al presente capítulo.

11. Como síntesis de la experiencia universal en la materia -que ha sido apretadamente expuesta en esta versión preliminar- y del análisis institucional económico que se ha desarrollado, surge la institución de la Corporación de Fomento como una herramienta útil para la promoción concreta del desarrollo, siempre que su labor se integre adecuadamente dentro de un programa de gobierno y que sus objetivos sean claramente prefijados en metas posibles.

En efecto, uno de los problemas más relevantes para el crecimiento de los países de menor desarrollo reside en que no se puede desaprovechar ahorro. El desaprovechamiento de ahorro ocurre a través de la estructura de precios que no beneficia a la inversión, a través de la falta de vías de canalización y de instrumentos para la orientación de la inversión, a través del error más o menos grande en el ramo en que se invierte y en la localización que se da en la inversión.

Las corporaciones de fomento pueden contribuir poderosamente a tornar mínimos éstos des perdicios. Además montadas como están con amplitud de medios y sin la exigencia imperiosa que tiene toda empresa, de presentar altas tasas de rentabilidad del capital; lo que no significa que puedan trabajar con ineficiencia- pueden aplicar recursos en amplia proporción a la evaluación de proyectos, al avance tecnológico, al entrenamiento, a la investigación de mercados y a la evaluación de mercados de recursos naturales, entre otras cosas.

Sus servicios a la empresa privada no son menos fructíferos y, usualmente, una corporación puede promover tanto o más que lo que realiza directamente.

Su institución requiere establecer claramente el grado en que ha de coordinarse su labor con el sistema bancario. Si no existen bancos de desarrollo, es frecuente que las modalidades operativas de la banca clásica exijan que las corporaciones de fomento realicen tareas financieras que por ser de promoción, se alejan del status tradicional de rentabilidad, seguridad y liquidez que inspiran a aquella. Si, por el contrario, existe una banca de desarrollo, es posible repartir responsabilidades entre ambos sistemas, coordinarlos a través de una autoridad superior y centrar

más específicamente la labor de las corporaciones de fomento en los grandes proyectos que constituyen cuellos de botellas para el desarrollo.

Estos son los principios que están contenidos en la proposición que se formula en el capítulo IV, en sentido de establecer en Argentina una Corporación Nacional de Desarrollo Económico. En dicho capítulo se reseñan los fundamentos específicos del proyecto y sus características principales.

12. En muchos casos se requiere también instituir un tipo de organismos que atiendan necesidades regionales. Un solo cuerpo de promoción no puede atender proyectos de percusión nacional y regional, a menos que su eficiencia en uno de los dos campos sea menos elevada de lo que se requiere.

En Argentina existe un esquema de flujo regional de fondos determinados y un aparato institucional que resulta insuficiente para lograr que dicho flujo sea óptimo para el desarrollo balanceado del país en lo geográfico.

Se propone más adelante la institución de una Corporación Interestadual de Fomento Económico, cuyos fundamentos específicos y detalle de funciones también están contenidos en el capítulo IV.

**CAPITULO X**

**ANTEPROYECTO DE LEY DE  
CREACION DE LA CORPORACION  
DE FOMENTO DEL VALLE  
INFERIOR DEL RIO CHUBUT.**



Anteproyecto de ley de creación de la  
CORPORACION DE FOMENTO DEL VALLE INFERIOR DEL RIO CHUBUT (\*)

CAPITULO I

Denominación, domicilio y fines

ARTICULO 1º: Bajo la denominación de CORPORACION DE FOMENTO DEL VALLE INFERIOR DEL RIO CHUBUT-CORFO-RIO CHUBUT, constitúyese una entidad autárquica con capacidad de derecho público y privado que tendrá por finalidad principal la de promover el desarrollo integral del Valle Inferior del Rfo Chubut. El Poder Ejecutivo determinará los límites del área sometida a su jurisdicción territorial.

ARTICULO 2º: CORFO-RIO CHUBUT, tendrá su domicilio legal en la ciudad de Rawson, Capital de la Provincia de Chubut, pudiendo establecer delegaciones y dependencias administrativas en cualquier punto del país.

ARTICULO 3º: CORFO-RIO CHUBUT tendrá los siguientes fines generales:

- a) Programar el desarrollo integral del área territorial sometida a su jurisdicción;
- b) Levantar el mapa topográfico y edafológico de la región;
- c) Efectuar el relevamiento de los recursos naturales y humanos de la región;
- d) Determinar el uso apropiado de la tierra agrícola y adoptar las medidas conducentes a la conservación y mejoramiento de los suelos; previo acuerdo con las Corporaciones Municipales respecto a las tierras que se encuentran bajo la jurisdicción de éstas;
- e) Estudiar, proyectar, ejecutar y explotar las obras de endicamiento, canalización, desagües y defensas, que permitan el mejor aprovechamiento del caudal del Rfo Chubut en el curso inferior, una vez que sean transferidas a la Provincia las obras construídas y/o administradas por la Nación y hasta tanto no se cree el Instituto Autárquico del Agua;
- f) Promover la formación de empresas privadas o mixtas o consorcios de vecinos, para la realización de obras y trabajos públicos;
- g) Crear, fomentar y/o participar en la instalación o ampliación de plantas industriales, entidades comerciales, de transporte y toda otra que permita el almacenamiento, conservación, transformación y distribución de los productos de la zona; dando intervención preponderantemente a los propios productores a través de asociaciones cooperativas y mediante la adecuada organización de los mercados respectivos;

---

(\*) Se sugiere la sigla CORFO-RIO CHUBUT Para la designación corriente del ente. Véase el anexo 10 para la fundamentación del articulado de este anteproyecto de ley.

- h) Promover y/o ejecutar la electrificación de la zona mediante la generación, compra y transmisión de energía, procurando su adecuada distribución por intermedio de asociaciones de usuarios y de las Corporaciones Municipales;
- i) Coordinar y cooperar con los organismos nacionales y provinciales respectivos en el mejoramiento y conservación de la red vial de la zona, de los transportes y comunicaciones;
- j) Colaborar con las Corporaciones Municipales de la zona en el planeamiento de los centros de población y organización de servicios públicos.
- k) Crear y/o cooperar en el establecimiento de centros de investigación, experimentación y extensión agrícola-ganadera; y colaborar con las autoridades respectivas en la instalación y habilitación de escuelas primarias con orientación agrarista, de centros de educación técnica y de escuelas de regantes.
- l) Fomentar la mecanización de las tareas rurales, a cuyo fin podrá crear centros especiales con miras al aprovechamiento común de la maquinaria agrícola;
- ll) Procurar la tecnificación y modernización de las actividades industriales, mineras y pesqueras;
- m) Promover el uso de fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y semillas seleccionadas para un mejor rendimiento agrícola;
- n) Promover y/o ejecutar en colaboración con los organismos nacionales o provinciales, planes de forestación;
- o) Asesorar al Banco Oficial de la Provincia en la formulación de planes y reglamentaciones de crédito agrario, industrial, minero, pesquero y forestal,

ARTICULO 4°: Para asegurar el cumplimiento de sus objetivos, el Poder Ejecutivo podrá transferir a CORFO-RIO CHUBUT, a requerimiento de la misma, las funciones, personal, bienes y créditos de otros organismos públicos que tengan atinencia con dichos objetivos.

## CAPITULO II

### Dirección

ARTICULO 5°: CORFO-RIO CHUBUT, estará dirigida por un Directorio integrado por un Presidente y seis vocales, designados por el Poder Ejecutivo en la siguiente forma: el Presidente con acuerdo de la Legislación; un Vocal a propuesta del Ministerio de Economía; un vocal a propuesta del Instituto Autárquico del Agua, un Vocal a propuesta del Instituto Autárquico de Colonización y Fomento Rural y los tres vocales restantes por elección de los productores privados de los distintos campos de la actividad económica del Valle Inferior.

ARTICULO 6°: El Poder Ejecutivo reglamentará la forma de designación de los vocales que representarán a los sectores privados, la que se hará mediante elección de cada una de las categorías que se establezcan sobre la base de los respectivos registros que confeccionará el Ministerio de Economía dentro de los noventa días de la sanción de esta Ley.

A los fines de la integración del Directorio por primera vez, el Poder Ejecutivo designará

los Vocales representantes de los sectores privados, a propuesta en terna de las entidades más representativas de los mismos.

Hasta tanto no se cree el Instituto Autárquico del Agua, el representante del mismo será designado por el Poder Ejecutivo a propuesta del Ministerio de Asuntos Sociales y Obras y Servicios Públicos.

ARTICULO 7°: Para ser miembro del Directorio, se requerirá contar con más de veinticinco años de edad y ser argentino nativo o con tres años de ejercicio de la ciudadanía en caso de ser naturalizado.

Durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos. Serán inamovibles, debiendo para su remoción ser acusados por falta o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones ante el Tribunal de Enjuiciamiento previsto en el Art. 200 de la Constitución Provincial.

Los vocales representantes de los sectores privados designados por primera vez en la forma prevista en el apartado 2° del Artículo 6°, cesarán en sus funciones al asumir sus cargos los elegidos de acuerdo con el procedimiento establecido en la primera parte de dicho artículo. Las elecciones respectivas deberán tener lugar en forma simultánea y dentro del primer año de constituida CORFO-RIO CHUBUT.

El vocal designado a propuesta del Ministerio de Asuntos Sociales y Obras y Servicios Públicos, cesará en sus funciones al asumir su cargo el que se designe a propuesta del Instituto Autárquico del Agua.

ARTICULO 8°: El nombramiento de los reemplazantes, tanto en caso de vacantes como de los que sucedan a los designados en forma provisoria de acuerdo con el Art. 6° se hará por el tiempo que falte para completar el período. Los cargos serán renovables cada dos años por mitades, la primera vez por sorteo entre los Vocales.

ARTICULO 9°: En su primera reunión, el Directorio elegirá de entre los Vocales oficiales un Vice-Presidente para reemplazar al Presidente en caso de impedimento o ausencia temporaria del mismo, con todos los derechos y obligaciones de este en los actos en que intervenga en tal carácter.

ARTICULO 10°: El "quorum" del Directorio se constituye con la presencia de tres Vocales y del Presidente o Vice-Presidente en ejercicio de la Presidencia. Las resoluciones serán tomadas por simple mayoría de votos. Cada uno de los miembros del Directorio tendrá un voto, y en caso de empate, el Presidente tendrá doble voto. Salvo expresa constancia en acta de quienes estuvieren en contra de sus resoluciones, los miembros del Directorio serán personal y solidariamente responsables de los actos de CORFO-RIO CHUBUT.

ARTICULO 11°: No podrán ser designados Presidente, miembros del Directorio o Gerente General, los ciudadanos civilmente inhabilitados, ni los condenados en causa criminal. Serán de aplicación para estas autoridades las incompatibilidades de carácter general que rijan para los agentes de la administración pública provincial. Las autoridades que, con posterioridad a su nombramiento, fueran alcanzadas por algunas de las inhabilidades o sin compatibilidades indicadas en este artículo, cesarán en sus funciones y serán reemplazadas de inmediato.

ARTICULO 12°: Las remuneraciones del Presidente y miembros del Directorio, serán fijadas anualmente por CORFO-RIO CHUBUT.

### CAPITULO III

#### Facultades del Directorio

ARTICULO 13°: El Directorio de CORFO-RIO CHUBUT tendrá las siguientes facultades:

- a) Dirigir CORFO-RIO CHUBUT y las empresas que se creen y funcionen bajo su dependencia con arreglo a la distribución de funciones que se prevén en la presente ley. Llevar el inventario general del patrimonio de la misma;
- b) Adquirir bienes mediante compra directa, concurso de precios, licitaciones o remate público;
- c) Solicitar al Poder Ejecutivo la expropiación de los bienes que fuesen necesarios para el cumplimiento de sus planes de desarrollo. Decláranse de utilidad pública los inmuebles que fuese necesario incluir dentro de dichos planes;
- d) Celebrar convenios con organismos nacionales, provinciales, municipales o internacionales y con entidades privadas o con particulares, tendientes a la realización de estudios, proyectos, ejecución, financiación o explotación de obras, trabajos o servicios vinculados con el cumplimiento de sus objetivos específicos;
- e) Intervenir en la preparación de los convenios con organismos nacionales o con entidades extranjeras que celebre el Poder Ejecutivo para los fines señalados en el inciso anterior;
- f) Promover la formación de sociedades cooperativas o de capital, en las cuales podrá participar aportando capitales, financiación, avales, maquinarias, estudios y/o dirección técnica o creando empresas que funcionen bajo su dependencia y tomen a su cargo la construcción de obras, realización de trabajos o actividad empresaria, previstas en la programación del desarrollo de la zona;
- g) Celebrar los actos y contratos necesarios para el cumplimiento de sus bienes y emitir títulos o certificados de participación en sus activos, dar y tomar hipotecas, prendas, garantías, avales y realizar cuantos más actos fuesen necesarios para la consecución de sus fines;
- h) Distribuir, explotar, vender, dar en arrendamiento, usufructo, préstamo o comodato, los bienes de su propiedad;
- i) Producir, comprar, exportar, importar, explotar, arrendar y vender máquinas, rodados, semovientes, semillas, especies forestales, abonos y fertilizantes;
- j) Dirimir los conflictos individuales de derecho que se produzcan entre los particulares, con motivo de la actividad regulatoria de CORFO-RIO CHUBUT;
- k) Delegar facultades de dirección en el Gerente General de CORFO-RIO CHUBUT o en los gerentes de las empresas de su dependencia, para que realicen aquellos actos que hagan a la naturaleza de sus funciones;
- l) Fijar los cánones, tasas y tarifas de los servicios que preste CORFO-RIO CHUBUT y aconsejar al Poder Ejecutivo las contribuciones por mejoras y gravámenes por mayor valor que correspondan por obras que realice;
- II) Aprobar su presupuesto anual de gastos y cálculo de recursos, que elevará al Poder Ejecutivo para su conocimiento;

m) Redactar la Memoria Anual que remitirá a la Legislatura.

## CAPITULO IV

### Facultades en materia de aguas

**ARTICULO 14°:** En caso de que el Gobierno Nacional transfiera a la Provincia las obras hidráulicas, sistema de riego, desagües, defensas y demás obras que administra y explota Agua y Energía Eléctrica E. en su jurisdicción territorial, CORFO-RIO CHUBUT asumirá las facultades administrativas y de policía de las aguas en el área territorial sometida a su jurisdicción, hasta tanto se constituya el Instituto Autárquico del Agua.

CORFO-RIO CHUBUT queda facultada para convenir con Agua y Energía Eléctrica E. E. la forma y oportunidad en que se hará efectiva la transferencia de las funciones que viene prestando la Empresa Nacional, a través de la Intendencia de Riego del Valle Inferior del Río Chubut.

**ARTICULO 15°:** En el ejercicio de las facultades administrativas y de policía de las aguas, que asuma de acuerdo y en la oportunidad prevista en el Art. 14°, CORFO-RIO CHUBUT tendrá las siguientes funciones:

- a) Administrar y distribuir las aguas públicas del Valle Inferior del Río Chubut, desde la boca-toma hasta su desembocadura en el mar, fijar las dotaciones de riego, acordar las concesiones y permisos para su utilización en usos domésticos, industriales, energéticos y de riego;
- b) Promover la formación de consorcios de regantes con personería y responsabilidad propia;
- c) Ejercer el poder de policía de las aguas públicas y privadas;
- d) Estudiar, proyectar, realizar, financiar y explotar las obras hidráulicas tales como canales principales, secundarios y terciarios, desagües, defensas, tomas, puentes y demás que sean necesarios para la mejor utilización de las aguas;
- e) Imponer las servidumbres administrativas que fueren necesarias;
- f) Autorizar la construcción de canales comuneros, acequias, drenajes, acueductos y demás obras de beneficio de los regantes, fijando condiciones técnicas con arreglo a las cuales deben ser realizadas;
- g) Mantener y mejorar los canales existentes, represas, tajamares, puentes, compuertas y demás accesorios y proveer a su reparación y limpieza;
- h) Establecer y percibir las contribuciones, cánones, cuotas de sostenimiento y demás derechos inherentes a los servicios que preste, gozando los créditos que resulten de las liquidaciones que practique de los privilegios del Fisco Provincial a los fines de su ejecución judicial;
- i) Requerir el concurso de las autoridades provinciales, municipales y policiales para hacer cumplir sus mandatos;
- j) Llevar el registro gráfico de las concesiones y permisos acordados para lo cual confeccionará el catastro de los inmuebles regados;

k) Imponer multas de hasta m\$n 20.000. - a los infractores de resoluciones que dicte en ejercicio de las facultades acordadas en el presente Capitulo.

## CAPITULO V

### Comisión Asesora

ARTICULO 16°: CORFO-RIO CHUBUT contará con el asesoramiento de una Comisión Asesora integrada por representantes de las Corporaciones Municipales y Comisiones de Fomento con jurisdicción en el Valle Inferior, de Aguas y Energía Eléctrica E. E., de la Dirección General de Fabricaciones Militares, de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, del Consejo Agrario Nacional, de las Direcciones Provinciales de Vialidad y Energía y de las asociaciones de cooperativas rurales, de regantes, de industriales, de comerciantes, de pesca y de minería.

CORFO-RIO CHUBUT invitará a las entidades públicas nacionales y provinciales y a las privadas a designar sus representantes debiendo quedar constituida la Comisión Asesora dentro de los seis meses de instalada aquella, con el número de representantes que hubieran sido a esa fecha designados.

ARTICULO 17°: La Comisión Asesora será presidida por el Presidente del Directorio de CORFO-RIO CHUBUT, pudiendo éste delegar dicho cargo en el Gerente General de CORFO-RIO CHUBUT, y sus miembros durarán dos años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos. Desempeñarán sus funciones en forma honoraria, con reintegro de gastos por viáticos.

ARTICULO 18°: La Comisión Asesora será convocada por el Presidente cuando asuntos de interés general así lo aconsejen y, por lo menos, cada tres meses. Tendrá por funciones proponer al Directorio planes de trabajo y dictaminar en los asuntos que le someta el mismo.

Sus decisiones se tomarán por simple mayoría.

## CAPITULO VI

### Facultades del Presidente

ARTICULO 19°: El presidente es el representante legal de CORFO-RIO CHUBUT, pudiendo delegar esta representación a la Gerencia General.

Tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Convocar y presidir las reuniones del Directorio;
- b) Designar los miembros que integrarán las comisiones internas del Directorio;
- c) Resolver con la intervención de dos de los Directores, aquellos asuntos de competencia del Directorio, cuando su urgencia lo requiera dando cuenta a éste en la primera reunión.

## CAPITULO VII

### Gerencia General

ARTICULO 20°: CORFO-RIO CHUBUT contará con una Gerencia General cuyo titular será nombrado por el Directorio y que tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

- a) Dirigir la administración de CORFO-RIO CHUBUT;
- b) Preparar y someter a la resolución del Presidente o del Directorio según corresponda, los planes previstos en el Art. 28 con los estudios técnicos que los fundamenten;
- c) Ejercer las facultades de administración propias y la superintendencia de las empresas que se creen y funcionen dependientes de CORFO-RIO CHUBUT;
- d) Proyectar el presupuesto anual de la CORFO-RIO CHUBUT y la memoria anual y llevar las cuentas y estadística de la misma;
- e) Ejercer la dirección del personal, disponer los nombramientos, ascensos, traslados, remociones y sanciones disciplinarias;
- f) Ejecutar los planes y proyectos de CORFO-RIO CHUBUT, las resoluciones del Directorio y las disposiciones de la Presidencia, asumiendo la responsabilidad de los trabajos que se efectúan bajo su contralor;
- g) Asistir a las reuniones del Directorio, con voz pero sin voto.

## CAPITULO VIII

### Relaciones con el gobierno Provincial y Fiscalización

ARTICULO 21°: Las relaciones de CORFO-RIO CHUBUT con el Poder Ejecutivo serán mantenidas por intermedio del Ministerio de Economía, sin perjuicio de su carácter de Entidad Autónoma.

ARTICULO 22°: La fiscalización de CORFO-RIO CHUBUT será ejercida mediante el procedimiento de auditoría contable, por una Comisión Revisora de Cuentas integrada por dos Auditores nombrados por el Poder Ejecutivo a propuesta uno del Tribunal de Cuentas y otro de la Contaduría de la Provincia.

ARTICULO 23°: Los miembros de la Comisión Revisora de Cuentas deberán tener título de contador público o doctor en ciencias económicas y su remuneración estará a cargo de CORFO-RIO CHUBUT.

ARTICULO 24°: La Comisión Revisora de Cuentas ejercerá el contralor de CORFO-RIO CHUBUT y de las empresas que de ella dependan, en todos los aspectos relacionados con su desenvolvimiento económico, financiero y patrimonial, verificando en especial el movimiento de valores, fondos y especies, así como los resultados de la explotación. Este contralor se ejercerá con sujeción a las normas propias de CORFO-RIO CHUBUT, que adoptará un régimen contable similar al de las sociedades anónimas. Las empresas dependientes de CORFO-RIO CHUBUT se organizarán conforme a su naturaleza jurídica y atendiendo a las prácticas vigentes en la empresa privada.

ARTICULO 25° : CORFO-RIO CHUBUT remitirá al Tribunal de Cuentas con la previa intervención de la Comisión Revisora de Cuentas, el balance general y la cuenta de ganancias y pérdidas, dentro de los noventa días del cierre de cada ejercicio y rendirá cuentas semestralmente de los fondos que administra de acuerdo al Art. 162 de la Constitución provincial.

ARTICULO 26° : Los miembros del Directorio y el Gerente General quedan sujetos al juicio de cuentas y de responsabilidad, conforme a las disposiciones en la materia. Las relaciones entre CORFO-RIO CHUBUT y su personal se regularán conforme a las normas del derecho privado.

ARTICULO 27° : Salvo los casos en que su aplicación se halla expresamente prevista en la presente ley, exceptuase a CORFO-RIO CHUBUT y a sus empresas, de las normas de las leyes de contabilidad y obras públicas.

## CAPITULO IX

### Planes de acción, presupuesto y programas de explotación

ARTICULO 28° : CORFO-RIO CHUBUT elaborará y tendrá permanentemente en vigencia un plan de acción, con la discriminación de las tareas a desarrollar por un período de cinco años al que anualmente actualizará conforme a la experiencia recogida en su ejecución y agregará un nuevo año en las proyecciones para mantenerlo en su alcance quinquenal. Preparará además su presupuesto de funcionamiento y de capital, su plan de obras y un programa de explotación que estará integrado por las proyecciones de la actividad económica, patrimonial y financiera de CORFO-RIO CHUBUT.

ARTICULO 29° : Dentro del plazo de noventa días del cierre de cada ejercicio, CORFO-RIO CHUBUT elevará al Poder Ejecutivo y a la Legislatura la memoria y estadísticas complementarias correspondientes a cada ejercicio económico para su conocimiento.

## CAPITULO X

### Régimen Patrimonial y Financiero

ARTICULO 30° : Para el cumplimiento de los fines establecidos por la presente ley, serán asignadas a CORFO-RIO CHUBUT en carácter de capital total, las obras hidráulicas que integran el sistema de riego y desagües que administra y explota actualmente Agua y Energía Eléctrica E. E. en el área de su jurisdicción, incluido el Dique Florentino Ameghino, una vez que dichos bienes sean transferidos a la Provincia.

Integrarán el Patrimonio de CORFO-RIO CHUBUT, los demás bienes que aporte el Gobierno Provincial en el momento de su constitución o por asignación posterior y los que adquiriera en el curso de su gestión.

ARTICULO 31° : CORFO-RIO CHUBUT dispondrá además de los siguientes recursos :

- a) El 3 % de los recursos de rentas generales de la Provincia que serán asignados anualmente en cada ley de presupuesto general de la Provincia;
- b) Las cantidades que determine el Poder Ejecutivo de fondos destinados al desarrollo industrial, mi



nero, pesquero o agropecuario o promoción tecnológica, que no tuvieran íntegra aplicación durante el respectivo ejercicio;

- c) Las utilidades que arrojen las empresas que de ella dependan y la alicuota que le corresponda en los beneficios de las empresas en las que participe;
- d) El importe de las contribuciones, comisiones, intereses, tasas, canones, derechos de inspección, multas y remuneraciones especiales que establezca por los servicios que preste;
- e) Los fondos que obtenga de los certificados de participación en sus activos totales y de los certificados de copropiedad industrial para activos específicos, que emita en las condiciones, forma y plazos que establezca la reglamentación;
- f) El importe de los créditos que obtenga en el país o en el extranjero, sea de fuentes gubernamentales, semigubernamentales o privada. Autorízase a CORFO-RIO CHUBUT a colocar títulos en los organismos del Gobierno de la Provincia de Chubut que tengan fondos líquidos disponibles hasta un monto de quinientos millones de pesos moneda nacional (m\$N 500.000.000. -) con plazos de amortización no superiores a quince años y a una tasa de interés a convenir con los organismos respectivos, pero no superior al que cobra el Banco de la Provincia de Chubut para créditos de fomento.
- g) Las donaciones y legados aceptados;
- h) El producido de la venta o arrendamiento de bienes de su propiedad;
- i) Todo otro ingreso no previsto especialmente en la presente enumeración.

ARTÍCULO 32° : Autorízase al Poder Ejecutivo a transferir a CORFO-RIO CHUBUT las partidas previstas en las leyes de presupuesto u otras especiales, para la realización de obras de riego, desagües, defensas y otras obras y/o servicios que encuadren en sus finalidades.

ARTÍCULO 33° : CORFO-RIO CHUBUT y todos sus bienes, actos y contratos quedan liberados a todo impuesto provincial existente o que pueda establecerse en el futuro. Esta liberación no alcanza a las empresas que de ellas dependen, salvo que las mismas estén exceptuadas por leyes especiales. CORFO-RIO CHUBUT gestionará ante las corporaciones municipales se le acuerde igual exención de las tasas municipales.

## CAPITULO XI

### Colonización de tierras rurales

ARTÍCULO 34° : Una vez realizadas las obras básicas de regadío, desagües, defensas de bosques, destronque, limpieza y emparejamiento de las tierras que se destinen a colonización, sean de propiedad de la Provincia, de las Corporaciones Municipales o de particulares que se ofrezcan con ese fin, CORFO-RIO CHUBUT convendrá con el Instituto de Colonización y Fomento Rural la forma de llevar a cabo dicha colonización, fijando de común acuerdo las normas con arreglo a las cuales serán subdivididas y tasadas, como así también las superficies que deban reservarse para fines de interés general.

ARTÍCULO 35° : Los lotes en que se subdividan las tierras serán ofrecidos públicamente y adjudicados con sujeción al régimen de la Ley de Colonización por el Instituto Autárquico de Coloniza -

ción y Fomento Rural, que tendrá a su cargo la administración de dichas tierras, quedando autorizado el Directorio del mismo a dar por cumplidas las obligaciones de los adjudicatarios y su Presidente a otorgar los respectivos títulos de propiedad.

## CAPITULO XII

### Reglamentaciones

ARTICULO 36° : El Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Economía reglamentará la presente ley dentro de los noventa días de su entrada en vigencia.

ARTICULO 37° : CORFO-RIO CHUBUT dictará dentro de los noventa días de su constitución, los Reglamentos Internos sobre nombramiento del Personal, Régimen disciplinario, Adquisición de Bienes, Normas de Contabilidad y Rendición de Cuentas.

ARTICULO 38° : Comuníquese al Poder Ejecutivo,

CAPITULO XI

LA PROGRAMACION PRESUPUESTARIA  
de Gonzalo Martner.

El Trimestre Económico, México, 1960.

## LA TECNICA DE LA PROGRAMACION PRESUPUESTARIA

Gonzalo Martner (Chile)

### 1. Introducción

Importantes acontecimientos, de todos conocidos, han determinado que día a día crezca el interés por la planificación del desarrollo económico. Este fenómeno es observable principalmente en los llamados países atrasados. Su deseo de combatir la miseria, el subempleo, la injusticia, el analfabetismo, las enfermedades, el latifundio estéril, la ineficiencia del trabajo, la desnutrición, el tugurio, la vagancia infantil, y demás elementos que acompañan al subdesarrollo, los ha llevado a buscar en la planeación un instrumento que les permita acortar las distancias con respecto a las áreas más avanzadas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La técnica de la programación presupuestaria ha encontrado un poderoso auxiliar en los desarrollos recientemente logrados en el campo de las técnicas presupuestarias, en especial la denominada "presupuesto por programas y actividades".

La Organización de las Naciones Unidas define este sistema así "... en términos generales se puede decir que una clasificación presupuestaria por actividades es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un Gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere. Las cosas que un Gobierno adquiere, tales como servicios personales, provisiones, equipo, medios de transporte, etc., no son, naturalmente, sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones. Las cosas que un Gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, escuelas y hospitales construidos, soldados preparados, tierras bonificadas, casos tramitados y resueltos, permisos expedidos, exposiciones celebradas, informes preparados o cualesquiera de las innumerables cosas que se pueden definir. Lo que no queda aclarado en los sistemas presupuestarios tradicionales es esta relación entre las cosas que el Gobierno adquiere y las cosas que realiza

El presupuesto por programas y actividades clasifica los gastos conforme a los programas propuestos y a las tareas o trabajos que se van a realizar dentro de los programas. Naturalmente los programas y las actividades están a cargo de las dependencias administrativas que forman la Organización Estatal. A su vez los renglones de gastos se agrupan de manera que reflejan las cosas que el Gobierno comprará para cumplir los objetivos de los programas. El presupuesto por actividades obliga al funcionario administrativo a formular un programa de su acción y lo compromete a cumplir ciertas metas de trabajo.

El sistema presupuestal por programas y actividades ha sido introducido en los países más avanzados como una forma de racionalizar el gasto público, de orientarlo en el largo plazo, y de

mejorar las selecciones de las actividades gubernamentales. En los Estados Unidos la Comisión Hoover recomendó en 1949 que "el Gobierno Federal revise total mente el concepto que tiene del presupuesto mediante la adopción de un sistema basado en funciones, trabajos y proyectos que podrían ser llamado presupuesto por actividades".

En Puerto Rico el presupuesto de la División de Hospitales del Departamento de Salud se presenta base del sistema de "Presupuesto por programas", cuya característica principal es que en todo el proceso, la atención se concentra en el trabajo a realizar o en los servicios a prestar, y se determinan las asignaciones para lograr los objetivos de cada programa en términos del volumen de trabajo y los costos de la producción.

La República de Filipinas ha establecido un sistema presupuestal por programas. Con arreglo a este sistema "el programa financiero del Gobierno se expresará en función de los trabajos o servicios que se han de realizar y de los gastos necesarios para el efecto; de ahí que se llame presupuesto por actividades". También están preparando presupuesto por programas países como Tailandia que en 1960 renovó su sistema Irán, Viednam, India, Pakistán en el Asia.

En América Latina, Colombia ha implantado un sistema de presupuestos por programas destinado a reflejar los objetivos de largo plazo contenidos en los planes de desarrollo económico y de inversiones públicas, y debe presentarse de manera que refleje las actividades, programas y proyectos del Gobierno. Ultimamente, han adoptado métodos similares Cuba y Bolivia. Los presupuestos de 1961 de estos tres países aparecen clasificados por programas en todos los Ministerios.

Las ventajas de un presupuesto por programas han sido resumidas por diversos autores, según sus experiencias propias.

Por ejemplo, el señor John A. Donaho resumió las ventajas del sistema en la siguiente forma: "Para llegar a sus conclusiones, la Comisión estudió los sistemas presupuestarios de otras jurisdicciones y decidió que el sistema presupuestario por resultados que se usaba en Richmond, Virginia, era el modelo más adecuado para adoptarlo en Maryland. En 1954, la favorable aplicación del concepto de presupuesto por resultados en dos presupuestos sucesivos del Estado, llevó a los Comisionados del Condado de Baltimore, el mayor distrito del Estado, a decidirse a adoptar un sistema similar para esa jurisdicción. En ambos casos la decisión para adoptar presupuestos por resultados se hizo teniendo en cuenta las siguientes ventajas:

1. - Mejor planeación del trabajo.
2. - Mayor precisión en la confección de los presupuestos.
3. - Determinación de responsabilidades.
4. - Mayor oportunidad para reducir los costos, basándose en decisiones políticas.
5. - Mejor comprensión por parte del Ejecutivo, del Legislativo, y del público, del contenido del presupuesto.
6. - Identificación de las funciones duplicadas.
7. - Mejor control de la ejecución del programa".

En la República de Cuba, se han sintetizado las ventajas del presupuesto por programas, en su primera etapa, así:

a) Crea en la mente de las personas que confeccionan presupuestos y en aquellos que deben aprobarlos, la necesidad de elaborar un método de planificación ya que necesariamente deben hacer estimaciones para el año siguiente de la cantidad de actividad que se realizará en cada programa y proyecto. Es decir, en vez de copiar el presupuesto anterior, los funcionarios deben decidir sobre la cantidad de servicios que deben prestar en el próximo ejercicio presupuestario y determinar el costo de dichos servicios.

b) El sistema de presupuestos-programa acumula sistemáticamente una valiosa información indispensable para la formulación de planes y su permanente revisión.

c) Al formular descentralizadamente el presupuesto se crean las bases y la organización necesarias para una planificación que se debe hacer desde la base de la pirámide organizativa y fluir coordinadamente hasta su cumbre.

d) Permite evaluar la eficiencia con que operan las diferentes entidades ejecutoras de programas y proyectos, ya que el Presupuesto-Programa contiene una serie de índices de rendimiento, unidades físicas y precios, que hacen posible la comparación entre proyectos similares, y determinar el grado de aprovechamiento de los recursos y de los precios que se pagan por ellos.

Pero evidentemente, el Presupuesto por Programas adquiere toda su validez si se prepara dentro de una programación general del desarrollo económico y siguiendo los métodos de la programación presupuestaria que se exponen a continuación.

## I. LA PROGRAMACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y LOS PRESUPUESTOS ECONOMICOS NACIONALES.

Las técnicas generales de programación del desarrollo son de dos clases; Globales y Sectoriales. Para estudiar los aspectos teóricos de la Programación Presupuestaria, es necesario tener presente brevemente algunos conceptos básicos de estas técnicas, por cuanto ellas han de incidir inevitablemente en ella.

### 1) La programación global del desarrollo. Nociones sobre la técnica.

La programación del desarrollo económico a través de sus etapas de diagnóstico y proyecciones, fija el marco de referencia fundamental para la programación presupuestaria, y a través de la utilización de los modelos de programación determina el nivel de los gastos del sector público y los requisitos de su financiamiento interno y externo, y además determina la orientación fundamental del gasto público dentro de cada función y precisa el énfasis que debe darse a cada uno de los programas del presupuesto gubernamental. Como se ve, entonces, por un lado, la Programación general fija el volumen del gasto público y, por otro, señala los criterios para su distribución por funciones. La programación presupuestaria es una técnica auxiliar que proporciona instrumentos para fijar, en el corto plazo las actividades concretas que deberán ejecutarse por parte del Gobierno para lograr el cumplimiento de las metas de largo plazo fijadas por la programación global.

La técnica de la Programación Global, como ya se dijo, determina el nivel del gasto público necesario para el cumplimiento de las metas del programa de desarrollo económico. A través de sus distintas fases, esta técnica va estableciendo el volumen del gasto público deseable, el volumen de demanda final que debe hacer el gobierno y la magnitud de las fuentes y usos de fondos que debe aportar el Gobierno al proceso de inversión.

La técnica de programación global determina en primer término el volumen de la demanda de la economía para un período determinado y su composición respectiva. Simplificando, se acostumbra presentar los componentes de la demanda colectiva a través de las siguientes relaciones:

$$PTB_1 = C_{p1} + I_{p1} + G_1 + D_1 + X_1 - M_1$$

$$PTB_1 = a(Ko + I1)$$

$$D_1 = d(Ko + I1)$$

$$G_1 = a PTB_1$$

$$C_1 = c PTB_1$$

De acuerdo con las ecuaciones anteriores, se obtienen las siguientes relaciones: el Producto Territorial Bruto del año 1 ( $PTB_1$ ) es igual a la suma algebraica del consumo privado ( $C_{p1}$ ) de la inversión neta privada ( $I_{p1}$ ), de los gastos del Gobierno ( $G_1$ ) de la depreciación ( $D_1$ ), de las exportaciones ( $X_1$ ) y de las importaciones ( $M_1$ ). La segunda ecuación muestra que el producto es igual al capital del año anterior ( $Ko$ ) más la inversión neta ( $I1$ ), todo multiplicado por la productividad del capital ( $a$ ), la tercera que la depreciación ( $D_1$ ) es igual al capital total ( $Ko + I1$ ), multiplicado por la tasa de depreciación ( $d$ ). La cuarta ecuación muestra que los gastos del Gobierno ( $G_1$ ) son iguales a una tasa de participación ( $a$ ) dentro del Producto Territorial Bruto. Finalmente, el consumo privado sería igual a una tasa de participación ( $c$ ) dentro del Producto Territorial Bruto.

Las relaciones anteriores sirven para proyectar la demanda final y sus componentes. Los criterios que se utilizan para proyectar cada una de las variables son distintos y se basan en el análisis de las posibilidades de la producción y su crecimiento, determinados en el diagnóstico y en la prognosis, en el estudio de las perspectivas del mercado internacional para las exportaciones, en la capacidad de endeudamiento externo y en la necesidad de mantener un cierto nivel de consumo por persona.

Las proyecciones de las variables del modelo se hacen conforme a la Técnica de Programación Global (2). Parece conveniente resumir aquí las distintas fases de dicha técnica, con el objeto de precisar sus relaciones con la Técnica de Programación Presupuestaria.

En una primera etapa, se determina el volumen de la demanda final de la economía a través del modelo ya expuesto. Para estos efectos, su estructura se presenta en forma de presupuesto Económico Nacional.

En seguida corresponde determinar el origen sectorial de la demanda final, es decir, qué parte de aquella demanda deberá satisfacer cada sector. Para los efectos anteriores, se utilizan los "coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda".

Una vez determinadas las ventas que cada sector hará a la demanda final para cumplir las metas respectivas, es necesario establecer la cantidad de producción que deberá generar cada sector. Este volumen de producción deberá crecer más allá del necesario para satisfacer la demanda final, puesto que no hay que olvidar que cada sector debe abastecer también las necesidades derivadas de la demanda intermedia. El volumen de producción bruta de cada sector se calcula aplicando los "coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final". Una vez determinado el valor bruto de la producción proveniente de cada sector, las ventas que cada uno tiene que hacer a los otros sectores, se calcula aplicando los "coeficientes de insumo-producto". La aplicación de las técnicas anteriores nutre a otro instrumento: el Presupuesto de Producción y Disponibilidades de Bienes y Servicios.

(2) En esta parte se seguirá el método expuesto por el profesor Jorge Ahumada en sus conferencias sobre "Teoría y programación del desarrollo económico", dadas en el Programa de Capacitación de CEPAL - DOAT.



Los pasos anteriores tienen por objeto hacer compatibles las metas entre sí y establecer las relaciones tecnológicas intersectoriales. Procede enseguida determinar en cuánto deberá crecer la capacidad instalada de cada sector, lo que dependerá del volumen de producción que debe generar cada sector en el año siguiente y de la relación producto-capital. Se determina por este camino el volumen de las inversiones necesarias y su composición por sectores; se expresa en un Presupuesto de Inversiones Nacionales.

Una vez determinado el volumen de inversiones, se requiere el estudio de su financiamiento y la determinación de los instrumentos de capacitación de ahorros necesarios. Para lo anterior, se formula el Presupuesto de Fuentes y Usos de Fondos de Inversión.

Calculada la tasa de incremento de la capacidad de producción instalada y el volumen de inversiones necesarias, es preciso determinar las necesidades de mano de obra y la cantidad de insumos difundidos que requerirá el cumplimiento de las metas. También se elaborarán, entonces, Presupuestos de Mano de Obra y Presupuestos de Insumos Difundidos.

Todas las fases de la Programación Global vistas anteriormente van permitiendo la cuantificación de las distintas transacciones económicas que será preciso hacer para cumplir las metas del plan. Estas transacciones se sistematizan y compatibilizan a través de los métodos de la contabilidad social por partida doble y sus proyecciones, como vimos, dan origen a los presupuestos económicos.

## 2) Los presupuestos económicos nacionales: instrumentos de la programación del desarrollo.

En los Presupuestos Económicos Nacionales aparecen las transacciones proyectadas para cada una de las unidades económicas -Empresas, Personas, Exterior y Gobierno- como, asimismo, de cada uno de los sectores -Agricultura, Minería, Industria, Transportes y demás actividades económicas.

De conformidad con la técnica de programación expuesta anteriormente, los instrumentos presupuestarios que se pueden elaborar para expresarla, son los siguientes:

- a) Presupuesto Económico Nacional
- b) Presupuesto de Producción y Disponibilidades de Bienes y Servicios
- c) Presupuesto de Inversiones Nacionales
- d) Presupuesto de Fuentes y Usos de Fondos de Inversión
- e) Presupuesto de Mano de Obra
- f) Presupuesto de Insumos Difundidos

Se explicará brevemente la estructura de cada uno de estos presupuestos, siguiendo la metodología elaborada por la CEPAL (3). En seguida se comparará con la adoptada en otros países como por ejemplo en Noruega, Holanda, Unión Soviética y Yugoslavia.

El Presupuesto Económico Nacional constituye la proyección de la demanda total de la economía, presentada conforme a la técnica de la contabilidad social, y dividida por unidades económicas. De esta manera habrá una cuenta o presupuesto de las empresas, de las personas, del exterior, del Gobierno y de capital. El presupuesto resumen muestra en un alto nivel de consolidación,

---

(3) Véase "El presupuesto fiscal como instrumento para la programación del desarrollo económico publicado por la CEPAL, Doc. E/CN. 12/BRW1/13.

el valor bruto de la producción a través del concepto de producto nacional bruto a precios de mercado, en el lado de los gastos y de ingreso nacional bruto, en el lado de los ingresos.

El Presupuesto de Producción y Disponibilidad de Bienes y Servicios equivale a una proyección de la matriz de relaciones interindustriales. En cada columna aparecen los componentes de los costos totales más las utilidades de cada sector de la producción y en cada línea, la forma como se distribuyen las ventas de la producción de cada sector.

El presupuesto de inversiones muestra las inversiones nacionales por origen y destino sectorial; las columnas representan los gastos de inversión en que debe incurrir cada sector para llegar a producir las cantidades proyectadas en el presupuesto de producción, precisando de qué sector provienen esos bienes y servicios y si son nacionales o importados. Las líneas situadas frente a cada sector contienen la producción de bienes de capital del sector respectivo e indican quiénes son los compradores.

El presupuesto de fuentes y usos de fondos de inversiones muestra cómo se analizan los ahorros de las unidades económicas y del sistema bancario hacia la inversión.

El Presupuesto de mano de obra muestra la cantidad de trabajadores que se necesitan para el Plan. El de insumos difundidos muestra la producción de cemento, energía, y otros materiales de uso general.

### 3) Presupuestos Económicos usados en diversos países.

Los instrumentos anteriores no son los únicos. Por ejemplo, cabe decir que en Holanda se preparan dos tipos de presupuestos: el presupuesto real o presupuesto económico y el presupuesto de flujo monetarios. En Noruega, se preparan presupuestos de mano de obra, de producción, de inversiones, etc. En la Unión Soviética se preparan balances de diversas clases e igualmente en Yugoslavia.

El Presupuesto Económico Nacional de Holanda se prepara una vez hecho el análisis del desenvolvimiento futuro de la economía a base del modelo económico. El valor de cada variable del modelo implica transacciones entre dos grupos de los cuales uno recibe algo y el otro lo gasta. Estas transacciones se presentan en forma apropiada a través de las técnicas de contabilidad nacional.

El presupuesto económico de Holanda para 1955 (4) comprende las siguientes partes: 1) Sector de las unidades familiares. 2) Sector de los fondos de seguro. 3) Sector productor privado. 4) Sector del Gobierno. 5) Sector exterior. 6) Cambios en el Balance Nacional.

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

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

Para eliminar este vacío la Oficina Central de Planificación ha preparado un "cuadro sinóptico" que viene a ser un presupuesto de fuentes y usos de fondos. En el Plan Económico Central de 1955

---

(4) Véase "The Scope and Methods of the Central Planning Bureau" The Hague, 1956.

aparece este cuadro que muestra todos los pagos e ingresos de las economías así como de cada uno de sus principales sectores. Proporciona información estadística destinada a hacer el análisis de la situación monetaria.

Existen tres categorías fundamentales de problemas revelados por este cuadro: 1) Muestra el equilibrio monetario interno; cuando existe equilibrio, no hay perturbaciones procedentes del campo monetario que influyan en la vida económica. 2) Expresa los superavit o déficit de cada sector con los demás; esto permite localizar las perturbaciones en caso de desequilibrio monetario. 3) Revela la inflación potencial; en este estado se encuentra la economía cuando puede producirse un desequilibrio monetario en el futuro.

En Noruega se han preparado diversos presupuestos económicos (5) que son los siguientes:

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

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

Como lo que nos interesa a nosotros son los aspectos metodológicos más que los resultados mismos de la planificación, describiremos brevemente cada uno de los presupuestos preparados para 1947.

El presupuesto de mano de obra contiene una estimación de la oferta y demanda de trabajo de cada uno de los diferentes sectores de la economía.

El presupuesto de materiales contiene la oferta y utilización de materiales básicos, especialmente los relativos a construcción, como madera, ladrillos y cemento. Estos materiales eran los más detallados en los cuadros, en los que aparecían especificados en unidades físicas. También se especifica el espacio de tierra o suelo que era necesario para las construcciones.

El presupuesto de comercio exterior muestra los volúmenes de operaciones anuales relacionadas con las importaciones y exportaciones. El programa de importaciones se había trazado con miras a proveer el máximo posible de bienes de capital esenciales y se procuraba reducir ligeramente la importación de bienes de consumo.

El Presupuesto de Cambio Exterior sirve para cerrar las cuentas entre Noruega y el resto del mundo y mostrar cómo el superavit de importación debe ser cubierto con cuentas de capital que representan débitos y créditos con el extranjero.

---

(5) L. R. Klein, "Planned Economy in Norway". The American Economic Review, vol. XXXVIII, núm 5, 1948.

El Presupuesto es una proyección de la balanza de pagos de Noruega. Los cuadros que se preparan muestran las transacciones en las principales monedas.

El Presupuesto de producción contiene la estimación de la producción total de bienes y servicios. Muestra la producción de las diferentes industrias que forman la economía total. Para cada sector, los cálculos se hacen para el monto de la producción bruta, gastos en materiales provenientes de otras industrias, depreciación de capital y los subsidios del Gobierno. Este presupuesto no equivale a una matriz de insumo producto sino a una presentación sectorial del producto nacional bruto a precios de mercado. El monto del producto nacional se calcula sobre la base de la distribución sectorial de la mano de obra y en el presupuesto de materiales, y sobre el supuesto de que la eficiencia del trabajo ha de progresar en ciertos sectores.

En este presupuesto se establece la meta de crecimiento real del producto nacional y se determina qué sectores contribuirán a dicho incremento.

El presupuesto de consumo contiene la suma de cada tipo de bienes de consumo que fluirá hacia los consumidores de acuerdo con el programa contenido en el presupuesto de producción en el presupuesto de importaciones y estadística familiar.

Para elaborar este presupuesto, se consideran los niveles mínimos de consumo, el racionamiento, los controles de precios y otros factores.

El Presupuesto de inversiones contiene cálculos detallados, para cada industria, de los planes de la inversión bruta, de mantenimiento, reparaciones, depreciación, cambios en los inventarios, e inversión neta.

La inversión es dividida en privada, estatal y comercial, ajustándola a estructura de los propietarios, de los medios de producción de la economía de Noruega.

El presupuesto del sector público, contiene los ítem de gastos en consumo e inversión, los subsidios, etc. Estas mismas cifras aparecen en el presupuesto de consumo; los gastos de inversión en el presupuesto de inversión; y los subsidios en el presupuesto de producción; y los empleados del Gobierno en el presupuesto de mano de obra.

El presupuesto nacional contiene una concentración de las cifras de los otros presupuestos. La parte de ingreso de los presupuestos ya vistos, no es tratada explícitamente en el Presupuesto Nacional de 1947, aunque es considerada. Esta materia está tratada mejor en el Presupuesto Nacional de 1948 y en los que le siguen.

Tanto en los países capitalistas como socialistas las Cuentas Nacionales reflejan el pasado y son, por lo tanto, un registro retrospectivo. Ambos sistemas permiten también predecir el futuro. Pero aquí hay una diferencia: en los países capitalistas, las cuentas prevén el futuro en función de un cierto número de hipótesis plausibles, en tanto que en los socialistas constituyen un programa de acción que debe cumplirse. Las cuentas reflejan en sí los planes; son parte de ellos.

Las cuentas en países socialistas (6) también descansan sobre un conjunto de relaciones contables, técnico-económicas, institucionales, precios, etc.; a éstas, se les agrega el carácter coercitivo.

---

(6) Para un estudio detallado sobre la materia ver Jan Marczewski, "Papel que desempeñan las cuentas nacionales en las economías de tipo soviético". Nat. Bureau of Economic Research, Studies in Income and Wealth.

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

### I) Balances en especies

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

- a) Balance de mano de obra
- b) Balance de materiales, y
- c) Balance de capacidad productiva.

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

Los balances de materiales tienen por objeto asegurar la coordinación en las principales ramas de la producción material en el ámbito de las relaciones técnico-económicas. Equivalen a las tablas de insumo producto de Leontief. Pero difieren de aquellas en que el balance de materiales se contabiliza por productos terminados (se agrupan por productos petroleros, ferrosos, químicos, etc. y dentro de ellos, se distinguen por ejemplo: tubos de gas, de pared delgada, estirados, torneados de empalme, de perforación, etc. o sea, se les individualiza al máximo para derivar coeficientes de transformación más precisos). El balance se presenta con dos divisiones; por un lado, los recursos y por otro, su destino. Bajo el rubro "recursos", se registran las disponibilidades de productos determinados y bajo el de "destino" se mencionan todos los usos de los mismos productos que sirvan para cubrir las necesidades de producción corriente, de la construcción de equipos de consumo, y de la formación de reservas.

### II) Los balances de valores

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

- a) Balances de producto global;
- b) Balances de ingreso nacional;
- c) Balances de ingresos y gastos de la economía nacional.

Los balances del producto global sirven para lograr la compatibilidad de especies y la compatibilidad en valores. El producto global representa la suma de los valores brutos de todas las producciones materiales; se deduce de los balances de materiales sumando los valores de la columna "recursos", previa determinación de los precios para hacer la evaluación.

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

Los balances de ingresos y gastos de la economía nacional (o plan financiero) tiene por objeto

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

En Yugoslavia, el Gobierno formula el Plan Quinquenal y el Plan Anual. Los principales instrumentos de la programación son:

- i) El balance de condiciones de producción
- ii) El balance de producción
- iii) El balance de comercio exterior
- iv) El balance de materiales para la producción intermedia
- v) El balance general

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

## II. LA TÉCNICA DE LA PROGRAMACION DEL GASTO PUBLICO

Como base en la técnica de la programación global del desarrollo económico y tomando los datos contenidos en los presupuestos económicos nacionales, la técnica de la programación presupuestaria está en condiciones de hacer la programación global de los gastos públicos. Esta programación puede comprender proyecciones a mediano plazo y principalmente proyecciones para el año siguiente. En este trabajo se expone principalmente la metodología de la programación presupuestaria; para una discusión de los criterios selectivos de gastos se recomienda ver el trabajo de la CEPAL "El presupuesto fiscal como instrumento para la programación del desarrollo económico".

### A. LA PROGRAMACION GLOBAL DEL GASTO PUBLICO

Si se recuerda la ecuación fundamental del modelo simplificado de programación, se tienen las siguientes relaciones:

$$PTB_i = C_{pi} + I_{pi} + G_i + D_i + X_i - M_i$$

El desarrollo de este modelo establece el volumen de gasto público que será necesario realizar en un número determinado de años. Es decir, el límite del gasto público consolidado del sector público es fijado por la técnica de programación global del desarrollo económico, y la programación presupuestaria toma esta magnitud como un dato que le sirve de referencia para los pasos siguientes que es preciso dar.

#### 1) Distribución de los gastos entre consumo e inversión.

Conocido el nivel de gasto público, procede realizar su descomposición entre gastos corrientes y gastos de inversión, de acuerdo con la siguiente relación elemental:

$$G_i = G_{gi} + I_{gi}$$

que nos dice que los gastos del Gobierno son iguales a los gastos corrientes (CG<sub>i</sub>) más los gastos de Inversión (I<sub>g</sub><sub>i</sub>).

La programación presupuestaria toma, también de la programación global los volúmenes de gastos corrientes y de inversión. Su función propia es la de detallar al máximo la composición de los gastos corrientes y de las inversiones, a través de la elaboración del Presupuesto Económico Fiscal.

Un ejemplo de programación global de los gastos públicos de mediano plazo de carácter general, se encuentra en el Mensaje del Presidente de la República al Congreso de Colombia sometiendo el proyecto de Presupuesto de 1961.

COLOMBIA : Presupuesto consolidado de gastos del sector público (millones de pesos constantes de 1960).

	Año fiscal 1961 (proyección)	Año fiscal 1962 (proyección)	Año fiscal 1963 (proyección)	Año fiscal 1964 (proyección)
Gastos corrientes	2.878	2.976	3.077	3.184
Gastos de inversión	<u>1.482</u>	<u>1.602</u>	<u>1.730</u>	<u>1.863</u>
<b>TOTAL</b>	<b>4.360</b>	<b>4.578</b>	<b>4.807</b>	<b>5.047</b>

Estas proyecciones se hicieron de acuerdo con las metas globales de crecimiento del producto nacional bruto y de las inversiones, establecidas en la Plataforma de Desarrollo Económico y Bienestar Social preparadas por el Gobierno de Colombia. Al efecto, el mensaje presupuestal señala que "de acuerdo con el ritmo de crecimiento de los gastos y su distribución entre consumo e inversión, el sector público debería aumentar aproximadamente en un 8 % anual su potencialidad real de inversiones, tal como se expresó en la Plataforma, para ajustar así la creación de capital social a un ritmo adecuado a los requerimientos de las metas generales de desarrollo económico."

Un sistema que parece interesante por las posibilidades presentadas para su uso planificado a mediano plazo, es el del Uruguay. En este país el Presupuesto se prepara para el período de cuatro años que dura cada Gobierno. Si se adoptaran en este país las técnicas apropiadas de programación presupuestaria, de hecho el Presupuesto gubernamental pasaría a ser un programa de desarrollo de mediano plazo, en el que se podrían fijar metas de actividad estatal y de inversiones para ese lapso, mejorándose así la orientación de la política gubernamental.

## 2) Proyección de los gastos para el año siguiente

Como se dijo, una vez establecidos los niveles de gastos de consumo y de inversión, procede detallar para el año siguiente los componentes de cada uno de ellos por renglones económicos.

En primer término, se deben descomponer los gastos corrientes, en gastos de operación y en transferencias. Los gastos de operación incluyen los egresos por remuneraciones del trabajo y por la compra de bienes y servicios de consumo. Las transferencias, a su vez, se pueden subdividir en pagos de previsión social, en pagos financieros, en subsidios, en aportes de consumo, etc.

La proyección de los gastos en remuneraciones debe hacerse tomando en cuenta el número de empleados que previsiblemente existirá, ponderado por el sueldo o salario promedio que se espe-

ra que exista de conformidad con la legislación vigente y los posibles reajustes de rentas fijados en la política del gobierno. Un papel muy importante, en el suministro de estos datos, debe cumplir la oficina central de servicio civil.

Las estimaciones de las compras de bienes y servicios no personales se hacen calculando aproximadamente las necesidades de materiales y suministros que requerirán las distintas oficinas públicas. En esta materia, las informaciones básicas deberían ser proporcionadas por las oficinas centrales de organización y métodos y de suministros. A la primera corresponde buscar una mejor organización y más económicos procedimientos a fin de lograr eliminar el desperdicio de materiales, que es tan frecuente en los países de América Latina.

Con respecto a las estimaciones de los gastos de transferencias, es necesario detenerse a estudiar cada caso en particular. Las transferencias por pagos de previsión se proyectan teniendo en cuenta el número de beneficiados y el costo promedio de las pensiones y demás beneficios según el caso. Los subsidios al sector privado se calculan directamente y de acuerdo con la política que haya formulado el Gobierno sobre la materia. Un caso típico de esta clase de transferencias la constituyen el subsidio a las tarifas de movilización colectiva; el monto del subsidio dependerá de las alzas de los costos reales de las empresas, de las posibilidades de alzas de tarifas para cubrir dichos costos y de la decisión política del Gobierno de financiar un margen determinado de dichos costos.

COLOMBIA : Presupuesto consolidado anual de gastos del sector público (millones de pesos)

Renglones económicos	Año fiscal 1961
Gastos corrientes	
1. Gastos de operación	
Remuneraciones del trabajo	
Compra de bienes y servicios de consumo	
2. Transferencias	
Pagos financieros	
Pagos al sector privado	
Subsidios	
Gastos de capital	
1. Inversión real	
2. Inversión financiera	
TOTAL GASTOS	

Con respecto a las inversiones; la técnica de la programación presupuestaria debe atenderse fundamentalmente a la composición de ellas establecida en los planes de inversiones públicas de mediano plazo.

El detalle de estas proyecciones se expresa en el Presupuesto.

Cada uno de los conceptos o renglones económicos expuestos en el cuadro anterior pueden ser subdivididos con gran detalle a través de la aplicación de la clasificación económica de las cuentas presupuestarias. Al respecto, cabe señalar que las Naciones Unidas han elaborado patrones de cuentas detalladas conforme a las cuales se pueden subdividir los distintos conceptos ya vistos.



### 3) Distribución de los gastos por entidades del sector público.

Como el sector público está formado por distintas clases de entidades, es preciso, en seguida, distribuir las distintas clases de gastos según las instituciones que las van a realizar.

Las principales entidades que forman el sector público son las siguientes :

- Gobierno central
- Instituciones descentralizadas de fomento
- Instituciones de seguridad social
- Gobiernos estatales o departamentales
- Gobiernos municipales
- Empresas auxiliares
- Empresas públicas

No es fácil precisar la amplitud del sector público. Esta varía de un país a otro y posiblemente dentro del mismo país en diferentes períodos de su historia. El sector público está compuesto por el conjunto de organismos gubernamentales encargados de cumplir, por mandato de la ley, las funciones del Estado.

El sector público de Colombia está formado por entidades gubernamentales encargadas de prestar servicios sociales a la comunidad y por empresas públicas que producen bienes y servicios que se venden en el mercado.

Los organismos del Gobierno general son de tres clases : Organismos del Gobierno Nacional centralizado y descentralizado, Organismos de los Gobiernos Departamentales, Organismos de los Gobiernos Municipales. Las empresas públicas se dividen, a su vez, en tres clases : empresas públicas nacionales, empresas públicas departamentales y empresas públicas municipales.

Los organismos del Gobierno Nacional son principalmente de dos clases : organismos centralizados y organismos descentralizados. El Gobierno Nacional Central está formado por la Rama Legislativa, la Rama Ejecutiva, la Rama Jurisdiccional y los servicios independientes como la Contraloría General de la República. La Rama Ejecutiva del Poder público está compuesta de la Presidencia de la República, de los Departamentos Administrativos y de los Ministerios. Los Departamentos Administrativos asesoran al Presidente de la República y son los de Planeación y Servicios Técnicos, Estadística, Servicio Civil y Seguridad. Los Ministerios son los de Gobierno, Relaciones Exteriores, Justicia, Hacienda, Guerra, Agricultura, Trabajo, Salud Pública, Fomento, Minas y Petróleo, Educación, Comunicaciones, Obras Públicas. La Rama Jurisdiccional está formada por los Tribunales de Justicia, los Tribunales Administrativos y el Ministerio Público.

El Gobierno nacional descentralizado está formado por Institutos Nacionales de fomento, por institutos del transporte, por institutos de previsión social, por institutos de salud pública y por las universidades del Estado. Estos organismos ejecutan actividades que el Gobierno les ha delegado y que miran fundamentalmente al desarrollo económico y social del país.

Los gobiernos departamentales están formados por la Asamblea Departamental, por el Gobernador y por las Secretarías de Gobierno, Hacienda, Agricultura, Educación, Obras Públicas y la Contraloría Departamental. Estos organismos ejercen la administración de los Departamentos en que está dividido el país.

Los Gobiernos municipales tienen a su cargo la administración de los Municipios. Están formados por el Concejo Municipal, un Alcalde, y Secretarías de Gobierno, Hacienda, Obras Públicas, Educación, etc.

Las empresas públicas nacionales pueden clasificarse en organismos auxiliares, empresas comerciales y empresas financieras. Los organismos auxiliares son los órganos que tienen estructura separada con el objeto de suministrar bienes y servicios para uso de determinados organismos gubernamentales, pero que no prestan directamente servicios al público. Pertenecen a esta clase la imprenta nacional, la industria militar, etc.

Las empresas comerciales son las que producen bienes y servicios para la venta en el mercado, las que compran y venden mercancías y funcionan sobre bases comerciales. Para hacer frente a sus gastos en efectivo, dependen de las partidas que se les asignan en el presupuesto general. La característica esencial que distingue a estas empresas comerciales reside en que cobran por los bienes o servicios que proporcionan. Pertenecen a esta categoría de empresas los correos nacionales, los ferrocarriles nacionales, la empresa nacional de telecomunicaciones, el Instituto Nacional de abastecimiento y otros.

Las empresas financieras son aquellas dedicadas a la compra o venta de créditos financieros. Son empresas financieras gubernamentales que manejan todos los fondos creados para efectuar préstamos y que son administrados por un organismo gubernamental especial. Pertenecen a esta clase el Banco de la República, la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, etc.

Las empresas públicas departamentales están formadas por industrias y servicios departamentales. Y las empresas municipales por las empresas de acueducto y alcantarillado, energía eléctrica, teléfono, autobuses y otras.

Como resultado de la distribución del presupuesto anual consolidado de gastos del sector público por entidades se obtiene la clasificación institucional de dicho presupuesto.

COLOMBIA : Presupuesto consolidado anual de gastos del sector público clasificado por Instituciones (millones de pesos),

INSTITUCIONES	Año Fiscal 1961
<b>A. Gastos Corrientes</b>	
Gastos de Operación	<u>2.505</u>
1. Gobierno Nacional	853
2. Institutos descentralizados	280
3. Departamentos	433
4. Municipios	250
5. Empresas públicas	689
<b>B. Servicios de deuda pública</b>	<u>373</u>
1. Deuda Nacional	283
2. Deuda Departamental	60
3. Deuda Municipal	<u>30</u>
<b>TOTAL GASTOS CORRIENTES</b>	<b>2.878</b>

Año fiscal  
1961

C. Gastos de Capital

1. Inversión Directa del Gobierno Nacional	501
2. Inversión Directa de los Institutos Descentralizados	406
3. Inversiones Directa de los Departamentos	205
4. Inversiones de los Municipios	300
5. Inversiones de las Empresas Públicas	<u>70</u>

TOTAL GASTOS DE CAPITAL 1.482

TOTAL GASTOS 4.360

El presupuesto anterior muestra, en consecuencia, la responsabilidad financiera de cada uno de los sectores institucionales. Para hacer frente a dicha responsabilidad, cada tipo de institución prepara su propio tipo de presupuesto.

4) Desconsolidación del presupuesto del sector público

En esta etapa de la programación presupuestaria, se procura mostrar el volumen concreto de operaciones presupuestales que tendrá a su cargo cada uno de los sectores institucionales ya mencionados. Es decir, se pasa de un "presupuesto consolidado" a un "presupuesto combinado".

El "presupuesto" consolidado muestra las transacciones que hará cada entidad, luego de haberse eliminado las transferencias internas de fondos que mutuamente se hacen las instituciones dentro del sector público.

El "presupuesto combinado" muestra todas las transacciones, estén o no duplicadas con otras entidades, que va a realizar cada tipo de institución.

Si tomamos, por ejemplo, las cifras correspondientes al Gobierno Nacional de Colombia expuestas en el cuadro anterior, se tiene que:

---

	Millones
Gastos de consumo del gobierno nacional	853, -
Servicio de la deuda pública nacional	283, -
Inversiones directas del gobierno nacional	<u>501, -</u>
TOTAL DE GASTOS CONSOLIDADOS	<u>1.637, -</u>

---

El total de 1.637, - millones de pesos corresponde al gasto público consolidado del Gobierno, es decir, al gasto que realiza directamente en sus actividades propias. Pero el Gobierno Nacional entrega dinero a los Institutos descentralizados, a los Departamentos y a los Municipios para ayudarlos a financiar sus actividades. Si se le agregan estos aportes, se obtiene el "presupuesto combinado" del Gobierno Nacional. Siguiendo el ejemplo anterior, se tiene:

	Millones
Gastos consolidados del Gobierno Nacional	1.637.-
+ Aportes a los departamentos	135.-
+ Aportes a los municipios	10.-
+ Aportes a las entidades descentralizadas	<u>645.-</u>
<b>TOTAL GASTOS COMBINADOS</b>	<b>2.427.-</b>

Esta cantidad constituye el gasto total proyectado del Gobierno Nacional para 1961 y se establece en el presupuesto fiscal.

### 5) Preparación del presupuesto económico fiscal

Una vez que se conoce el volumen total de gastos combinados del gobierno nacional, en el caso que se está estudiando, procede distribuir los gastos según renglones económicos. En esta forma se obtiene el Presupuesto Económico Fiscal o Presupuesto Económico del Gobierno nacional.

A modo de ejemplo, se presenta a continuación el Presupuesto Económico Fiscal de Colombia para 1961.

#### COLOMBIA : Presupuesto económico fiscal ( millones de pesos )

	Año fiscal 1961
<b>Renglones económicos</b>	
Gastos de funcionamiento	
A) Gastos de consumo	
a) Sueldos, jornales y suplementos	670
1. Remuneración del trabajo	589
2. Primas, subsidios, etc.	80
b) Compra de servicios y bienes de consumo	229
1. Bienes de consumo durables	49
2. Bienes de consumo finales	<u>179</u>
<b>TOTAL CONSUMO</b>	<b>889</b>
B) Transferencias	
a) Pagos de Previsión Social	104
b) Pagos de otras entidades del sector público que no se convertirán en inversión	260
c) Pagos a particulares y organismos privados que no se convertirán en inversión	66
d) Pagos a organismos internacionales	<u>10</u>
<b>TOTAL TRANSFERENCIAS</b>	<b>442</b>
C) Deuda Pública	<u>283</u>
<b>TOTAL GASTOS DE FUNCIONAMIENTO</b>	<b>1.625</b>

## Gastos de Inversión

Inversión Directa o Indirecta

801

TOTAL GASTOS

2,427

---

En este cuadro la inversión presenta englobada, debido a que ella es detallada en el Presupuesto de Inversiones del Gobierno Nacional.

### 6) Resumen de la técnica de programación global de los gastos públicos

Es conveniente, para completar este capítulo, resumir las principales etapas del proceso de programación global de los gastos públicos.

En primer lugar, se debe determinar el volumen o límite de los gastos públicos para las próximas vigencias, de conformidad con los requisitos de crecimiento de los egresos públicos que determine el modelo de programación global del desarrollo económico.

En segundo lugar, es necesario proyectar los gastos para el año siguiente y detallarlos por renglones económicos, a fin de conocer la composición específica de los gastos.

En cuarto lugar, es necesario distribuir los gastos consolidados del sector público, según las instituciones que los van a realizar, con el propósito de conocer las entidades del sector público que serán responsables del Plan de Gastos.

En quinto lugar, es necesario desconsolidar los presupuestos de cada grupo de instituciones del sector público y establecer el presupuesto combinado que estará a cargo de cada entidad para poder cumplir los objetivos de gasto público generales.

En sexto lugar, se debe preparar el Presupuesto Económico Combinado del Gobierno Nacional, de las entidades descentralizadas, etc. con el objeto de establecer el volumen total de transacciones financieras y presupuestarias de que será responsable cada entidad y la composición económica de ella, con miras a establecer los costos de operación de cada entidad, las transferencias que harán y el volumen de inversiones que ejecutarán.

### B. LA PROGRAMACION SECTORIAL DEL GASTO PUBLICO

La programación sectorial de los gastos públicos es una técnica que tiene por objeto la distribución de los egresos según los sectores de actividad gubernamental o funciones del Estado. Constituyen funciones del Gobierno las principales actividades que éste desarrolla, como ser la educación, la salud pública, el desarrollo agropecuario, el desarrollo de los transportes, el desarrollo de la vivienda, la defensa nacional, etc.

Para poder realizar la distribución sectorial de los gastos públicos, es necesario conocer los datos aportados por la programación global, vista en el capítulo anterior. La distribución económica del gasto debe canalizarse ahora por sectores o funciones. En seguida debe distribuirse el gasto público por "subfunciones".

Dados los pasos anteriores se necesitan determinar los distintos programas que se ejecutarán para dar cumplimiento a las metas de gasto fijadas en la programación sectorial por funciones y

subfunciones. Para los efectos anteriores se aplica la llamada técnica del presupuesto por programas.

Se explicará a continuación, cada uno de los pasos que deben darse para hacer la distribución sectorial de los gastos públicos, conforme a las orientaciones de la programación global ya vista.

1) Paso de la Programación global del gasto público a la programación sectorial.

Como ya se dijo, la programación global del gasto público se concreta en un Presupuesto detallado por renglones económicos que muestran los elementos componentes de los gastos corrientes y de los gastos de inversión. En esta fase, corresponde a la programación sectorial asignar los distintos tipos de gastos a cada uno de los sectores o funciones.

**PRESUPUESTO ECONOMICO-FUNCIONAL CONSOLIDADO DEL SECTOR PUBLICO.**

	Adminis- tración	Policia y justicia	Desarro- llo eco.	Defensa nacional	Educ. pública	Salud pública	Previsión social	Deuda pública
<b>Gastos Corrientes</b>								
1. Gastos de operación								
Remuneraciones del trabajo								
Compra de bienes y servicios de consumo								
2. Transferencias								
Pagos financieros								
Pagos al sector privado								
Subsidios								
<b>Gastos de Capital</b>								
1. Inversión real								
2. Inversión financiera								
<b>TOTAL GASTOS</b>								

Naturalmente, la programación presupuestaria se basa en la programación sectorial del desarrollo económico para fijar el énfasis relativo o prioridad de cada sector del gasto público y además, en las decisiones políticas adoptadas por el Gobierno, relativas a la importancia de los gastos en orden público, en defensa nacional y relaciones internacionales.

La programación sectorial del gasto público, en esta fase se concreta y expresa a través de un "Presupuesto Económico-Funcional Consolidado del Sector Público"

Como se puede deducir del cuadro anterior, en esta fase de la programación se toman los gastos por renglones económicos y se distribuyen por funciones. De esta manera se logra la formulación de la distribución funcional del gasto público.

## 2) Proyección de los gastos funcionales a mediano plazo

Para la programación de los gastos públicos es indispensable fijar orientaciones en el mediano plazo acerca del énfasis relativo que se dará a los gastos públicos por sectores. Para estos efectos se hacen proyecciones de mediano plazo de los principales componentes funcionales del gasto público. Como ejemplo, se presenta la proyección realizada por el Gobierno de Colombia para el período 1961-1964.

### PRESUPUESTO FUNCIONAL CONSOLIDADO DEL SECTOR PUBLICO 1961-1964 (millones de pesos constantes de 1960).

	Año fiscal 1961 (proyección)	Año fiscal 1962 (proyección)	Año fiscal 1963 (proyección)	Año fiscal 1964 (proyección)
<b>Gastos funcionales</b>				
1. Gobierno y administración	1.464	1.509	1.553	1.599
2. Defensa nacional	354	354	375	386
3. Fomento económico	1.360	1.458	1.558	1.667
4. Educación	476	504	566	615
5. Salud y previsión	337	370	408	449
6. Otros gastos no incluidos	369	376	345	331
<b>TOTAL</b>	<b>4.360</b>	<b>4.578</b>	<b>4.807</b>	<b>5.047</b>

De acuerdo con las pautas anteriores, se proyecta reducir la participación relativa de los gastos en gobierno y administración de un 33,6 % en 1961 a un 31,7 % en 1964. Este tipo de gastos crecerá al 3 % anual, porcentaje que no puede reducirse si se toma en consideración la circunstancia de que las ampliaciones en capital social básico, la instalación de nuevas escuelas, hospitales, etc. implican necesariamente gastos adicionales de administración para mantener su adecuado funcionamiento.

Las orientaciones fundamentales del programa se inspiran en la necesidad de expandir vigorosamente en los próximos años los gastos en fomento económico, educación, cultura, salud pública y previsión.

En verdad, los gastos de educación se aumentan en más del 9 % anual, porcentaje que los elevará a 615 millones en 1964 o sea que alcanzarán a un 12,2 % del total del gasto público consolidado. Los gastos en salud pública crecerán en 9,8 % en 1962, en 10 % en 1963 y 11 % en 1964, con lo cual ascenderá a 449 millones en 1964 o sea que equivaldrán aproximadamente al 10 % del gasto del sector público consolidado. Y los gastos en fomento agrícola, industrial, transportes, etc. ascenderán en 1964 a 1.667 millones de pesos, o sea que crecerán en un 7 % anual con lo cual se aumentará su participación relativa en el gasto total de un 31,2 % en 1961 al 33,0 % en 1964.

Otro ejemplo de programación sectorial del gasto público a mediano plazo se puede obtener de la experiencia filipina. En este país se ha preparado un plan fiscal de cinco años. Los sectores en

que se divide son: desarrollo económico, desarrollo social, defensa nacional, servicio de la deuda y gobierno general.

En el cuadro siguiente se puede ver el volumen de gasto programado para el período 1959-1963.

Los cuadros anteriores ilustran la distribución sectorial de los gastos públicos en el mediano plazo y al nivel de las grandes funciones. Se verá, a continuación, de qué manera se pasa a la programación sectorial de corto plazo y a la programación por subfunciones.

**FILIPINAS: Plan consolidado quinquenal de gastos públicos (millones de pesos)**

Concepto	Año fiscal 1959 (Est.)	Año fiscal 1960 (Est.)	Año fiscal 1961 (proy.)	Año fiscal 1962 (proy.)	Año fiscal 1963 (proy.)
<b>Propósitos del gasto</b>					
1. Des. económico	362,5	449,2	475,6	516,5	509,0
2. Des. social	364,6	397,9	430,7	455,8	491,0
3. Def. nacional	180,6	184,8	187,4	193,0	196,7
4. Servicio de la deuda	53,8	137,2	126,9	110,6	110,1
5. Gob. general	97,5	111,2	106,9	131,2	118,4
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>1.039,0</b>	<b>1.280,3</b>	<b>1.327,5</b>	<b>1.407,1</b>	<b>1.425,2</b>

**3) Programación sectorial de corto plazo**

Con base en las proyecciones ya vistas, la programación presupuestaria distribuye con más detalles los gastos por funciones. Para este efecto se sigue la programación económica sectorial y la programación fiscal sectorial. El resultado de esta programación se expresa en el Presupuesto Funcional del Gobierno. A modo de ejemplo, se presenta el Presupuesto funcional del Gobierno Nacional de Colombia.

Se puede ver en el cuadro que sigue la composición de los cinco grupos funcionales y el monto de lo solicitado para 1961. Los grupos funcionales son: Servicios Generales, Servicios Económicos, Servicios Culturales y Sociales, Servicios Comunales y Gastos no Clasificables.

**COLOMBIA: Presupuesto funcional del Gobierno. 1961 (millones de pesos)**

Grupos funcionales	Año fiscal 1961
<b>Servicios Generales</b>	
Administración superior	271,0
Policía y Justicia	240,5
Defensa	271,6
Otros	-----
<b>TOTAL SERVICIOS GENERALES</b>	<b>783,2</b>



### Servicios Económicos

Agricultura, ganadería y bosques	76,4
Minería	4,6
Energía y Combustibles	50,5
Industrias	13,5
Transportes	520,0
Comunicaciones	45,8
Otros	2,0

TOTAL SERVICIOS ECONOMICOS 713,0

### Servicios Culturales y Sociales

Educación y cultura	215,5
Previsión social	142,4
Salud Pública	154,9
Vivienda	20,7
Otros	0,6

TOTAL SERVICIOS CULTURALES Y SOCIALES 534,3

### Servicios Comunales

Fomento Municipal	80,0
Servicios Sanitarios	-----
Otros	33,2

TOTAL SERVICIOS COMUNALES 113,2

### Gastos no clasificados

Servicios de Deuda Pública	283,7
Participaciones y reembolsos	-----
Indemnizaciones y devoluciones	-----

TOTAL GASTOS NO CLASIFICADOS 283,7

TOTAL 2.427,6

---

El Presupuesto Funcional debe detallarse al nivel de las subfunciones tal como se verá a continuación.

#### 4) Distribución de los gastos funcionales por subfunciones

Una vez asignados los recursos por funciones, por ejemplo, en educación, salud pública, defensa nacional, etc., es necesario dividir cada función en subfunciones. Se presenta, a continuación, a título de ejemplo, la clasificación por funciones y subfunciones contenidas en el presupuesto

to de Colombia de 1960. En primer término se incluye las subdivisiones de la función de administración general:

	Millones
1. Administración General	272,9
a) Administración superior	168,8
b) Relaciones internacionales	26,2
c) Control Fiscal	23,0
d) Recaudo de rentas	50,0
e) Estadísticas y Censos	5,0

La clasificación por subfunciones en el caso de la agricultura es la siguiente:

1. Agricultura, ganadería y bosques	54,3
a) Fomento agrícola	1,4
b) Fomento ganadero	4,7
c) Extensión agrícola	5,3
d) Investigaciones agropecuarias	16,1
e) Investigaciones económicas	0,3
f) Defensa y utilización de recursos naturales	3,0
g) Auxilios y aportes de fomento agropecuario	4,3
h) Fomento de materias primas	18,0

En materia educacional las subfunciones establecidas fueron las siguientes:

1. Educación y cultura	184,4
a) Educación de Bachillerato	11,0
b) Educación industrial y comercial	8,3
c) Enseñanza normalista y educación primaria	40,3
d) Educación femenina	8,9
e) Educación campesina	14,0
f) Cultura	2,7
g) Educación física y deportes	1,0
h) Educación Universitaria y Alta Cultura	59,7
i) Auxilio a la enseñanza privada	21,4
j) Construcciones y mejoras de establecimientos	16,7

Naturalmente, en los criterios técnicos para hacer la distribución de los gastos por subfunciones, se han debido tener en cuenta los criterios básicos de programación económica sectorial. Para establecer las prioridades se aplican las técnicas de evaluación de programas.

##### 5) Coordinación de las funciones y subfunciones con la estructura institucional

Naturalmente las funciones y subfunciones son ejecutadas por organismos o instituciones públicas. Corresponde, en consecuencia, determinar los niveles administrativos en los que se radicarán las funciones y subfunciones y coordinarlos con las entidades públicas respectivas.

Se acostumbra entregar las funciones al nivel ministerial, por eso, por ejemplo, se crean Ministerios de Educación, Ministerios de Salud Pública, etc., aunque es preciso reconocer que hay funciones importantes que muchas veces están dispersas en varios Ministerios, tal suele ocurrir, por ejemplo, con la función desarrollo del transporte.

El instrumento, para reflejar las subfunciones dentro de la estructura institucional, lo constituye la creación de Direcciones Generales o Divisiones. Por ejemplo, dentro del Ministerio de Educación, se crea la Dirección de Educación Primaria o la Dirección de Educación Secundaria, etc. Para expresar el presupuesto funcional por entidades, se prepara el Presupuesto Funcional Institucional.

En el cuadro siguiente, se pueden detallar las instituciones más extensamente e incluso abarcando las entidades descentralizadas.

Presupuesto funcional-institucional						
	Congreso	Presiden- cia	Minist. de Gob.	Min. de Relac. Ext.	Min. de Hac.	Min. de Educ. etc.
Adminis. General						
Policía y Justicia						
Defensa Nacional						
Desarrollo económico						
Educación y cultura						
Salud Pública						
Previsión social						
Deuda Pública						
TOTAL						

#### 6) Distribución de los gastos por instituciones

Identificadas las subfunciones y las entidades que las ejecutarán, corresponde asignarles los fondos necesarios para que pueden desarrollar dichas subfunciones. En un Ministerio se subdividen entonces los gastos por Direcciones Generales o Divisiones. Por ejemplo, en el Ministerio de Agricultura de Colombia aparece dividido así:

COLOMBIA : Presupuesto por instituciones

Instituciones	Año fiscal 1961
1. Gabinete del Ministerio	
2. Secretaría General	
3. Dirección	
4. Oficina de planeación, coordinación y evaluación	
5. Oficina Jurídica	
6. Rama técnica-Jefatura	
7. División de cultivos	
8. División de ganadería	
9. División de recursos naturales	
10. División de tierras	
11. División de extensión agropecuaria	
12. Rama administrativa-Jefatura	
13. División de personal	
14. División de presupuesto	
15. División de Servicios Generales	
TOTAL	

La asignación de fondos para cada una de las unidades administrativas anteriores, se hace, naturalmente, siguiendo la pauta de prioridades subfuncionales, fijada al nivel de cada entidad y de acuerdo con los programas económicos sectoriales.

**7) Distinción entre los programas de actividades y programas de financiamiento**

En el caso del Gobierno Central, conviene distinguir entre las actividades que realiza directamente el propio gobierno a través de los Ministerios y sus dependencias, y las que promueve, a través de financiamientos aportados, en el sector privado o en el resto del aparato del sector público. Para tales efectos, es conveniente distinguir los programas de actividad propios del Gobierno Central y los de financiamiento. Estos últimos consisten en erogaciones, aportes o subsidios a entidades autónomas del sector público, gobiernos departamentales o municipales. Estos organismos son los que ejecutan, a la postre, los programas de actividades, que han sido financiados por el Gobierno Central.

**8) Separación de los gastos entre corrientes y de capital**

Una vez conocido el total de gastos que corresponderá a cada unidad, encargada de ejecutar gastos en actividades propias, es preciso saber la clase de gasto a fin de separar los que son de operación del organismo y los gastos que aportan o accionan al capital nacional en forma de obras permanentes. Para estos efectos, se deben calificar los gastos en bienes y servicios de consumo y transferencias y de gastos en bienes de capital. Esta distinción se hace en los presupuestos de Colombia, Filipinas y Puerto Rico, en el primer país, se les presenta en secciones separadas: una, para los gastos de funcionamiento y otra, para los gastos de inversión. En Filipinas están separados, pero formando parte de la misma sección, es decir, no se presenta en dos campos separados. En Puerto Rico se les presenta separados: los de funcionamiento en el Presupuesto Modelo y los de inversión en el Programa Económico de seis años.

**9) Distribución de los gastos por programas**

Cada institución, para cumplir sus funciones, sea con gastos de funcionamiento o de inversión, necesita formular programas. Un programa es un instrumento para definir objetivos a las actividades u obras que se van a realizar y para calcular los recursos humanos y materiales, además de los financieros, para alcanzar los objetivos. Cada Dirección General o División puede formular uno o varios programas según la naturaleza de las actividades. Dentro de cada programa se comprenden las actividades homogéneas y correlacionadas que se necesita ejecutar para alcanzar un "producto final" o una "actividad final". Como ejemplo de distribución se presenta el siguiente cuadro, tomando éste del Presupuesto de Colombia:

	Año fiscal 1961
División de extensión agropecuaria	3.132.850
Programa I. Administración de la División y Material de Divulgación	368.700
Programa II. Extensión Agrícola para Adultos	137.800
Programa III. Clubes y Mejoramiento del Hogar	147.700
Programa IV. Asistencia a los Indígenas	-----
Programa V. Extensión Agropecuaria	2.478.650

Otro ejemplo se puede encontrar en el Presupuesto de Bolivia, donde el presupuesto de la Dirección General de Seguridad Social aparece dividido en la siguiente manera:

## Dirección General de Seguridad Social

- Programa I. Administración
- Programa II. Servicio de Seguridad Social
- Programa III. Menores y Protección de la Infancia
- Programa IV. Asistencia Social

---

No existe un patrón internacional de clasificaciones o subdivisiones en programas, por cuanto en cada país la subdivisión se hará conforme a las modalidades de la organización administrativa.

### 10) Subdivisión de los programas en subprogramas

En algunos casos, es conveniente separar ciertas actividades comprendidas en un programa en grupos homogéneos a los que se denomina subprogramas. Como ejemplo, podemos citar el Programa V de la División de Geología del Ministerio de Minas de Colombia:

---

	Año fiscal 1961
Programa V. Investigaciones Estratigráficas	317.555
Subprograma 1. Investigaciones Paleontológicas	158.120
Subprograma 2. Investigaciones Paleobotánicas	110.750
Subprograma 3. Investigaciones Petrológicas	48.685

---

También dividen los gastos en subprogramas los presupuestos de Puerto Rico y Bolivia.

### 11) Especificación de las actividades y proyectos

Cada programa o subprograma está compuesto de un conjunto de actividades homogéneas, de ahí que sea necesario, profundizando más, separar cada una de las actividades que se van a realizar para lograr metas del programa. Las metas de un programa se fijan en unidades físicas de "Producto Final", como por ejemplo construir mil casas, fabricar cuatrocientas estampillas, construir mil aulas escolares, etc. En aquellos casos en que no puede señalarse un producto final como meta de un programa, se fijan los objetivos en términos de "actividad final".

En esta fase, la programación presupuestaria trabaja fundamentalmente con unidades físicas de actividades reales. Se programan las cosas que el Gobierno va a hacer, las acciones que va a desarrollar y los resultados que espera obtener.

Un producto final, por ejemplo, alfabetizar mil personas, se alcanza desarrollando "actividades intermedias", como son dar tantas clases medidas por horas, dotar tantas aulas, comparar tanto material, prestar tantos servicios administrativos, editar tantas publicaciones, etc. Las actividades intermedias deben desarrollarse guardando una adecuada combinación, a fin de lograr el producto final fijado como meta. No podrán alfabetizarse mil adultos si no se dotan las aulas necesarias. Existen ciertos "coeficientes de rendimiento" que es preciso tener en cuenta. Por ejemplo alfabetizar un adulto requiere, supongamos, de cien lecciones de una hora de duración; si multiplicamos esta cantidad por el número de cursos para adultos por alfabetizar (treinta alumnos por curso en promedio), sabremos el número de horas de clase que se deben dar. Si ahora conocemos la cantidad de horas de clase que puede dar un profesor, se puede determinar el número de maestros que se necesitan.

Cuando se trata de un programa de inversión, cada obra en particular -una escuela, un cami-

no, un hospital, etc. - se denomina proyecto.

## 12) Medición del costo de las actividades

Una vez determinados los componentes de las actividades y sus insumos en recursos humanos y materiales, se necesita determinar el costo de cada actividad. Este se calcula mediante la suma de los precios de los recursos que se insumen en la actividad intermedia descontando naturalmente el precio de los bienes de capital.

Conocer el costo de la actividad constituye un dato de gran valor para la evaluación técnica de los programas y de las actividades, por cuanto dicha evaluación se hace comparando los beneficios sociales del programa y cada uno de los costos.

Los métodos de medición de costos de las actividades se basan en el conocimiento preciso de los costos unitarios de cada actividad.

## 13) Medición de los costos unitarios de las actividades

Conocido el número de acciones que se desarrollarán, por ejemplo vacunar mil personas contra la viruela, y el costo total de la actividad, por ejemplo \$ 10 mil, con la simple operación aritmética de dividir el costo total de la actividad por el número de inmunizaciones, se obtiene el costo unitario de cada una de ellas; en el ejemplo, \$ 10. -

## 14) Distribución de los gastos según su objeto

Para realizar cada actividad, se necesitan recursos humanos y materiales; de manera que una vez conocida la cantidad de ellos y sus costos unitarios, procede calcular la cantidad de dinero que se requiere para comprar servicios personales y materiales. Las cosas que se compran para cumplir una actividad se clasifican en forma indicativa del objeto comprado. Este tipo de clasificación se conoce con el nombre de clasificación según el objeto del gasto. Muestra los servicios personales y los materiales que hay que adquirir para ejecutar las actividades intermedias.

En Colombia, la clasificación por objeto del gasto es la siguiente:

### COLOMBIA : Clasificación según el objeto del gasto

---

#### Servicios Personales

Sueldos del personal de nómina  
Jornales  
Primas  
Otras Remuneraciones

#### Gastos Generales

Viático y gasto de viaje  
Servicios de comunicaciones  
Servicios públicos  
Materiales y suministro  
Compra de equipos  
Mantenimiento, reparación y seguros  
Impresos y publicaciones

Arrendamientos  
Gastos varios e imprevistos  
Transferencias

---

En Puerto Rico, la clasificación según el objeto del gasto aparece dividida de la siguiente manera :

---

**PUERTO RICO : Clasificación según el objeto del gasto**

---

**Servicios Personales**

Sueldos, empleados regulares  
Sueldos, empleados de emergencia  
Jornales  
Servicios profesionales consultivos  
Honorarios y otras compensaciones

**Gastos Generales**

Compra de equipos  
Gastos de Viaje  
Servicios misceláneos, no personales  
Materiales, suministros y piezas  
Servicios públicos  
Otros gastos generales

---

Una vez realizada la distribución de los gastos según su objeto, se procede a determinar las unidades ejecutoras de los gastos y de los programas.

**15) Establecer la unidad ejecutora del programa**

Un programa o actividad está siempre a cargo de una oficina operativa encargada de ejecutarlo. Por eso, con el fin de establecer la "responsabilidad" de la ejecución del programa, necesitase establecer claramente la unidad ejecutora respectiva.

Por ejemplo, en el Presupuesto de Cuba, el programa 8 de transporte de correspondencia, incluido en el Ministerio de Comunicaciones, se ha establecido la siguiente subdivisión y determinación de unidad ejecutora :

Programa 8. Transportes de correspondencia.

Proyecto	Unidad ejecutora	Unidad de medida
1. Transporte aéreo	Negociado de servicio postal aéreo	Número de libras
2. Transporte de carretera	Negociado de transporte de correspondencia	Número de libras
3. Transporte marftimo	Administración de correos de La Habana	Número de libras
4. Transporte por ferrocarril	Negociado de transporte de correspondencia	Número de libras

Conocida la responsabilidad de cada organismo, procede establecer el conjunto de personas que tendrá a su cargo la ejecución del programa.

## 16) Distribución del personal dentro del programa

Esta distribución se hace con el objeto de identificar el número de personas con que cuenta cada programa o actividad. Se acostumbra establecerla según niveles de remuneraciones o por especialidades técnicas. La ventaja que tiene la asignación clara del personal de planta y del super-numerario según programas o actividades, estriba en que permite identificar las personas responsables por el cumplimiento de los programas y su respectivo nivel de remuneraciones.

## 17) Evaluación técnica de los programas y fijación de prioridades

Todos los pasos dados anteriormente han permitido crear la información necesaria para hacer la evaluación técnica de cada programa. Por un lado, se conocen los beneficios sociales que producirán las actividades gubernamentales, y por otro los costos de cada alternativa.

Evidentemente, se aplicarán a cada tipo de programa la técnica o criterios de evaluación apropiados de acuerdo con los procedimientos postulados por la técnica de evaluación de proyectos que no es objeto de este estudio.

El conveniente uso de las técnicas de evaluación permitirá a la postre, y dentro de los esquemas políticos de cada gobierno, fijar las prioridades del gasto público, suprema aspiración de la técnica de la programación presupuestaria, de conformidad con las orientaciones de la programación de mediano y largo plazo.

## C. PRESENTACION DE LOS PROGRAMAS EN EL PRESUPUESTO

Aplicadas las técnicas anteriores, procede dar su forma de presentación a los programas dentro del presupuesto respectivo. Un programa presupuestario debería estar compuesto de las siguientes partes principales :

1. Descripción literaria de la naturaleza del programa o subprograma y de sus objetivos. Estos últimos se fundamentan en la medición del déficit real que desean cubrir y en la magnitud del esfuerzo de absorción que se desea hacer. Los objetivos se fijan en unidades físicas de producto final o en actividades finales.
2. Volumen de Personal necesario para cumplir el programa. Se debe indicar la cantidad y especialización técnica o tramos de remuneración del personal que trabajará en el programa.
3. Volumen de Materiales Insumidos en el programa, indicando en unidades físicas la cantidad y variedad de recursos materiales necesarios para cumplir el programa.
4. Distribución de las apropiaciones, según el objeto del gasto; con el propósito de mostrar las cosas y servicios que se comprarán para desarrollar las actividades del programa, indicando en unidades monetarias el costo de cada renglón.
5. Definición de los distintos tipos de actividades que deben desarrollarse para cumplir los productos finales fijados como meta. Las actividades se especifican a través de categorías significativas de volúmenes de trabajo a ejecutar.
6. Determinación de los costos totales de los programas y de los costos unitarios de cada actividad.



7. Especificación de la unidad ejecutora del programa con el objeto de precisar la responsabilidad institucional que cabe al organismo u organismos que deben ejecutar el programa.

En los diversos países que han adoptado el sistema, existen distintos grados de cumplimiento en estas fases. En Bolivia, Colombia y Cuba las fases que se han alcanzado son distintas, como se ilustra con los casos que se acompañan.

ESTUDIO DE UN CASO: Presentación de un presupuesto por programa en Colombia.

En la Ley anual de presupuesto para la vigencia de 1961, todos los programas incluidos se presentan de la siguiente manera:

## CAPITULO 2402

### División de Cultivos

#### Programa I. Cultivos generales

Este programa tiene por objeto asistir técnicamente a los agricultores de las dieciocho zonas agropecuarias, con el propósito de incrementar los cultivos de hortalizas y de los que se designan con el nombre de "cultivos de pan coger", lo que trae consigo una mejor dieta alimenticia a nuestros campesinos, logrando excedentes para los mercados, y con ello una nueva fuente de ingresos.

Se suministra asistencia técnica a los cultivadores de banano para la siembra de mil hectáreas a fin de completar tres mil en la región de Tumaco; con dicha extensión se espera recolectar semanalmente quince mil racimos, asegurando en esta forma la exportación, ya que en la actualidad la producción de dicha región no es suficiente para completar la capacidad de un barco. La asistencia consistirá en campañas de divulgación sobre los mejores sistemas y métodos de cultivos, control de enfermedades (sigatoka) y mejoramiento de la calidad del producto.

UNIDAD EJECUTORA: Sección de Fomento Agrícola

Número	Especialidades	Valor anual
1	Personal directivo	26.400
2	Personal administrativo	13.200
<u>2</u>	Ingenieros agrónomos	<u>45.600</u>
5		85.200

#### DISTRIBUCION DE LOS GASTOS

Económica	Funcional	Artículo	Concepto	Apropiación
406	212	24014	Sueldos del personal de nómina	85.200
406	212	24015	Jornales	166.656
406	212	24016	Prima de Navidad	8.770
406	212	24017	Indemnización por vacaciones	2.100
406	212	24018	Viáticos y gastos de viaje	16.800

406	212	24019	Serv. de comunicaciones	2.000
406	212	24020	Materiales y suministros	50.000
406	212	24021	Compra de equipo	28.000
406	212	24022	Mantenimiento y seguros	1.000
406	212	24023	Impresos y publicaciones	3.000
406	212	24024	Gastos varios e imprevistos	1.000

TOTAL : 364.526

---

#### ESTUDIO DE UN CASO. Presentación de un presupuesto por programas en Cuba

En la Ley de presupuesto de la República de Cuba para el año 1961 los presupuestos de los diversos ministerios se presentan, en resumen, en el cuadro de las páginas siguientes: (166).

#### ESTUDIO DE UN CASO. Presentación de un presupuesto por programas de Bolivia

En la Ley de presupuesto de la República de Bolivia para el año 1961, los presupuestos de los distintos ministerios se han presentado en la forma que se puede ver en el ejemplo que se acompaña.

#### PROGRAMA V. Nutrición

Los propósitos del Programa son hacer la investigación de la naturaleza y magnitud de los problemas de nutrición en el país; realizar la demostración en grupos limitados de población de métodos y técnicas aplicables a la solución de los problemas de nutrición; hacer las consultas para resolver cuestiones específicas de nutrición y dietéticas sometidas para su estudio por organismos oficiales o privados; y realizar la educación en nutrición por medio directos o indirectos de grupos profesionales o auxiliares y de población en general.

## CUBA Ministerio de Educación Metas y Costos

PROGRAMAS Y PROYECTOS	UNIDAD EN MEDIDA	Metas en término de unidades		Gastos de operación		Transfe- rencias e inversiones	Costo total
		Nº	de unidades	Costo unitario	Costo total		
1. Administración General							
1.1. Funciones ejecutivas superiores							
1.2. Administración de personal							
1.3. Contaduría	Personal Administrado	1.366		35,29	48.203		48.203
1.4. Adquisición de materiales y equipos	Nº de contrataciones definitivas	12.000		5,04	60.463		60.463
1.5. Servicios internos	Nº de órdenes	4.500		13,01			
1.6. Superación educacional	Nº de personal superado y perfeccionado	13.424		6,31	670.905	18.907	689.812
1.7. Educación Física							
2. Educación Primaria							
2.1. Educación Primaria	Nº de alumnos a educar	1.242.610		22,19	27.582.592	1.060.000	28.642.592
2.2. Formación de maestros primarios	Nº de alumnos a formar	9.373		119,71	1.122.040	11.500	1.133.540
2.3. Administración de educación primaria							
3. Educación media general							
3.1. Educación secundaria básica urbana	Nº de alumnos a educar	55.344		53,66	2.969.912	135.000	3.104.912
3.2. Educación secundaria básica rural	Nº de alumnos a educar	1.320		307,87	406.386	12.000	418.386
3.3. Educación secundaria superior	Nº de alumnos a educar	34.348		74,42	2.556.480	33.300	2.587.780
3.4. Admón. de educ. media general							
4. Educación media profesional							
4.1. Formación de contadores	Nº de alumnos a formar	16.087		70,01	1.126.293	50.500	1.176.793
4.2. Formación de periodistas	Nº de alumnos a formar	275		464,51	127.740	3.000	130.740
4.3. Formación de artistas plásticos, musicales y artesanos	Nº de alumnos a formar	1.973		125,54	247.689	5.500	253.189

PROGRAMAS Y PROYECTOS	UNIDAD EN MEDIDA	Metas en término de unidades	Gastos de operación		Transfe- rencias e inversiones	Costo total
			Costo unitario	Costo total		
4.4. Formación de técnicos y obreros calificados	Nº de alumnos a formar	7.957	180,39	1.435.364	229.000	1.664.364
4.5. Formación de técnicos agrícolas	Nº de alumnos a formar	514	616,45	316.855	28.000	344.855
4.6. Admón. de educación media profesional				115.482		115.482
5. Cultura						
5.1. Difusión cultural				589.444	166.334	755.779
5.2. Difusión radial	Nº de programas radiales	11.196	10,90	122.077	2.743	124.820
5.3. Archivo nacional				82.251	5.000	87.151
5.4. Teatro nacional	Nº de espectáculos y representaciones	388	938,62	364.184	7.160	371.344
6. Servicios complementarios						
6.1. Planeamiento				360.635	60.300	420.935
6.2. Asuntos Jurídicos				28.510	149	28.569
6.3. Relaciones Públicas				250.520	7.631	258.151
6.4. Publicaciones				79.330	2.048	81.378
7. Subvenciones					8.350.697	8.350.697
<b>TOTAL DEL PRESUPUESTO</b>				<b>43.616.528</b>	<b>11.468.910</b>	<b>55.085.438</b>

BOLIVIA - Apropilaciones

N° de ítem	PARTIDAS	Presupuesto 1961
	Servicios Personales	
	Háberes básicos	71.565.800
	Bonos	41.017.200
	Categorización	8.550.040
	Otras remuneraciones	<u>22.622.440</u>
	TOTAL	143.754.480
	Gastos Generales	
	Viáticos	1.000.000
	Equipo	500.000
	Material y suministros	-----
	Varios	5.920.000
	Desayuno escolar	<u>1.440.000.000</u>
	TOTAL	4.447.420.000
	Transferencias	
	Pagos de previsión social	500.000
	Aporte patronal	<u>2.662.200</u>
	TOTAL	<u>3.162.200</u>
	TOTAL PROGRAMA	1.594.636.680

PERSONAL

Departamento de Nutrición	1961	
	Mensual	Anual
1. Director	207.000	2.484.000
4. Dietistas	139.800	6.710.400
2. Auxiliares	110.400	2.649.600
1. Auxiliar	102.700	1.232.400
1. Jefe de Sección	424.100	5.089.200
1. Secretaria	224.500	2.694.000
1. Secretaria	250.800	3.004.800
7. Auxiliares	90.800	7.627.200
1. Auxiliar	95.000	1.140.000
2. Auxiliares	87.720	2.105.280

DESAYUNO ESCOLAR

1. Administrador	211.200	2.534.400
1. Auxiliar	114.600	1.375.200
1. Auxiliar	90.800	1.089.600

1. Oficial 2° Secretarfa	139,800	1,677,600
1. Oficial 2° Asist. Social	139,800	1,677,600
1. Dietista	139,800	1,677,600
5. Preparadoras	114,600	6,876,000
2. Choferes	102,000	2,448,000
1. Preparadora	90,800	1,089,600
1. Mensajero	93,600	1,123,200
1. Portero	93,600	1,123,200
1. Ayudante de chofer	93,600	1,123,200
2. Preparadoras	93,600	2,246,400
7. Inspectores interior	114,600	9,626,400
1. Auxiliar	950,000	1,140,000
<b>TOTAL</b>		<b>72,564,880</b>

### III. - LA PROGRAMACION DEL FINANCIAMIENTO GUBERNAMENTAL

Una vez realizada la programación global y sectorial del gasto público, procede a realizar la programación del financiamiento de dichos gastos. Dichos financiamiento deberá ser realista y compatible con la política de gastos. En primer lugar, deberá basarse en estimaciones verdicas de las fuentes de ingresos y, en segundo lugar, deberá cuidarse que los efectos económicos que produzcan los impuestos y empréstitos contratados no desvirtúen los objetivos programados en el gasto público; así, por ejemplo un programa de previsión social no debería financiarse sobre la base de una estructura tributaria regresiva, ya que se presentaría el absurdo de que los favorecidos con el plan recibieran por un lado, los beneficios y por otro, deberían pagar sus costos, cancelando impuestos al consumo o imposiciones sociales muy elevadas.

Los instrumentos del financiamiento gubernamental son principalmente los siguientes :

- 1° Los impuestos
- 2° Los préstamos

Estas dos fuentes de financiamiento son las clásicas dentro de las finanzas públicas. No corresponde tratar aquí los aspectos fiscales y económicos de la tributación, sino exclusivamente la parte metodológica de proyecciones. Igual cosa puede decirse de los préstamos que obtiene el gobierno para adicionar los ingresos corrientes.

Con respecto a las estimaciones de los rendimientos de los tributos, se aplican ciertas técnicas de proyecciones, mientras el margen de empréstitos se determina por residuos al comparar el gasto programado y las proyecciones tributarias, previo estudio, naturalmente, de la capacidad de endeudamiento del gobierno.

En lo que sigue, se comentará brevemente, los distintos métodos de proyecciones de los impuestos, sobre la base de la metodología general de programación económica expuesta con anterioridad.

#### 1) Las distintas técnicas de proyección de los ingresos gubernativos

Las técnicas que emplean los gobiernos para determinar sus ingresos se han venido desarrollando desde hace más de un siglo.

Las técnicas más usadas en los diferentes países han sido las siguientes :

- |                          |                                      |
|--------------------------|--------------------------------------|
| a) Técnica automática;   | c) Técnica de los aumentos;          |
| b) Técnica del promedio; | d) Técnica de la evaluación directa. |

El orden en que han sido colocados estos distintos métodos de estimación guarda relación con su evolución histórica. Sólo la última de estas técnicas, tiene el carácter de científica.

Para superar las deficiencias de los sistemas anteriores (a - c), que fueron fruto de una época en que los gobiernos no deseaban incrementar su radio de acción, se aplica el método de la evaluación directa. Este sistema nace junto con la tributación directa: en efecto, en los países en que originalmente se aplicó, los impuestos directos a la renta y propiedad tenían una mayor importancia, siendo de poco valor técnico los métodos ya mencionados que se usan principalmente para estimar los rendimientos de los impuestos indirectos.

Este sistema que fue implantado prontamente por Alemania, Italia y los Estados Unidos, tiene su origen en Inglaterra, donde surgió como una consecuencia de una reforma presupuestaria: se cambió fecha al período fiscal, dejando un corto intervalo entre la formación y la ejecución del presupuesto (en Francia mediaba un plazo de dos años entre ambos). Por este motivo era necesario usar el sistema automático del penúltimo año. En Inglaterra las estimaciones automáticas quedaban fuera de lugar, porque los presupuestos se presentaban a la Cámara de los Comunes a la víspera y a veces hasta el día siguiente de la apertura del ejercicio. Se basaba el sistema, en datos correspondientes al último año, el cual a veces, había terminado sólo ocho días antes, lo que permitía apreciar los posibles rendimientos del año corriente en una suma igual, menor o superior según las tendencias que pudieran apreciarse.

El sistema de evaluación directa consiste en pronosticar, para cada fuente principal de ingresos, sus rendimientos en el curso del año fiscal, en función de los movimientos que acusan los hechos y las tendencias reales de la situación económica y social. Estos hechos provocan cambios en la base de los impuestos. Los hechos económicos que pueden influir sobre la base de los impuestos son, entre otros: el crecimiento real y monetario del producto nacional, la existencia de inflación, el advenimiento de una recesión o depresión económica, las mejoras en la administración de los impuestos, etc. Los hechos sociales que pueden influir son, por ejemplo, las posibilidades de alteraciones de la normalidad del trabajo por huelgas, conflictos u otras razones y la posibilidad de una guerra. En los países subdesarrollados de América Latina, un importante rubro de estimación directa lo constituyen los rendimientos de los impuestos que gravan los productos exportables; una acertada estimación deberá atender a las tendencias de los mercados internacionales, a los volúmenes de producción posibles y a los precios previsibles.

Otro factor que se considera para evaluar los rendimientos es el movimiento de las tasas de los impuestos. Pero la técnica de evaluación directa se basa principalmente en la determinación de la base sujeta a tributación, o sea el objeto imponible. Esta base está formada por el volumen de las transacciones, o el volumen del ingreso, o el valor total de las propiedades afectas a impuestos, o el volumen de importaciones y exportaciones, etc. Para el empleo de la técnica de evaluación directa se requiere de una metodología de proyecciones de los fenómenos económicos que condicionan el crecimiento o decrecimiento de las bases.

## 2) Metodología de las proyecciones de los ingresos gubernativos

A fin de determinar la base imponible de los impuestos, cuyo rendimiento quiere calcularse, es necesario contar con una adecuada metodología de proyecciones que permita fijar los posibles

cambios que puedan operarse en el futuro cercano en la base de los impuestos (7).

La metodología del cálculo de los rendimientos de los impuestos en el ejercicio futuro, debe iniciarse con las proyecciones generales de la economía, continuarse con el estudio del sector externo e interno y finalizarse aplicando las tasas efectivas a las proyecciones de las bases imponibles. La proyección global de la economía es indispensable realizarla, por cuanto ella permite apreciar en conjunto el comportamiento probable del sistema económico y trazar un cuadro general previo en el cual enmarcar los estudios particulares. El estudio del sector externo, por su parte, reviste gran importancia en los países económicamente atrasados. Por último, las proyecciones del sector interno de la economía permite apreciar el grado de actividad que probablemente tendrá el sistema económico interno y con ello prever las posibilidades de recaudación de la tributación nacional.

a) Proyecciones generales: la determinación del nivel de la demanda global.

Para conocer el nivel general de la actividad económica es preciso iniciar el estudio con una proyección de la demanda para el período presupuestario siguiente. Un instrumento metodológico usado en varios países, los Estados Unidos, Noruega y otros, es el de confeccionar presupuestos nacionales. En la primera parte de este trabajo se dejó establecida la utilidad que tiene para las proyecciones de la demanda futura. Al hacer la proyección de la demanda deberá, naturalmente, tener en cuenta el movimiento de los distintos elementos componentes del Producto Nacional Bruto. El nivel del producto nacional se altera por los cambios en las variables autónomas de las cuales las más importantes son las exportaciones y los gastos del gobierno. Las exportaciones son probablemente, dentro de los componentes del producto nacional, las que experimentan cambios más sensibles en el corto plazo. Este hecho, sumado a la magnitud o importancia que tienen en las economías atrasadas, las transforma, tal vez, en el punto central de las estimaciones. La vulnerabilidad de los países poco desarrollados a los cambios en el comercio externo, hace depender en buena medida la marcha general de la economía de las alternativas de auge o depresión de los centros cíclicos.

Para hacer las proyecciones de las exportaciones, deben estudiarse detenidamente aspectos como los siguientes: tendencias de los precios, política de formación o liquidación de stocks por parte de los centros importadores, posibles aumentos de la producción mundial de las materias exportadas, política de inversiones destinadas a abrir nuevas fuentes de producción, tendencias generales de la situación internacional, etc. Conocidas las posibilidades generales de los mercados exteriores, procede estudiar los problemas domésticos de producción de los productos exportables. En este sentido, deberán examinarse los niveles de producción posibles, los costos de producción internos, las perspectivas generales de la economía nacional en el futuro inmediato y las posibles tendencias inflacionarias o depresivas que puedan afectar a las exportaciones.

Hechas las proyecciones anteriores, procederá hacer el ajuste entre las respectivas de los mercados mundiales y las posibilidades nacionales de expansión, reducción o mantención de los niveles de exportación, determinados por aumentos o reducciones de costos de producción, liquidación o formación de stocks y en general por la política de comercialización que se seguirá.

Hechas las proyecciones anteriores y los ajustes respectivos, se pueden establecer con aproximación los posibles cambios en las exportaciones. Estos cambios, a su vez, determinan alteraciones en la demanda que van a afectar la marcha total de la economía.

---

(7) Véase Robert Herman, "Revenue Estimating in New York State Government, 1952".



La demanda también puede alterarse, si se producen cambios en algunos tipos de inversión. Una nueva orientación de las inversiones hacia actividades en las que la relación capital-producto es sustancialmente mayor o menor, determinaría cambios importantes en el nivel y composición del producto nacional.

También será necesario estudiar la orientación de las inversiones privadas atendiendo a su composición y efecto multiplicador. Simultáneamente, deberá conocerse la incidencia que en la inversión privada tendrán los cambios en las exportaciones y en los tipos de inversión, especialmente gubernativas.

A los efectos que sobre la demanda pueden tener los cambios en las exportaciones y en las inversiones, es preciso agregar los posibles aumentos o disminuciones de los gastos del gobierno. Es evidente que dado el volumen de los proyectos y programas que desarrolla el gobierno, se puede estimar aproximadamente el nivel mínimo que se requerirá en los expendios fiscales para mantener en funcionamiento dichos programas. La expansión, mantenimiento o reducción de la amplitud de las actividades gubernativas produce, naturalmente, efectos sobre el volumen de los gastos públicos y éstos, a su vez, sobre el volumen de la demanda nacional, pero si los ingresos no son suficientes para financiarlos, se pueden generar presiones inflacionarias de importancia.

Completando el estudio de la demanda nacional, y hechas las proyecciones respectivas, procede estimar los posibles desarrollos de la producción y el abastecimiento de los mercados. Para este efecto, deberán investigarse las tendencias fundamentales que las diversas producciones han mostrado en los últimos años y proyectar, en función de las perspectivas generales, los niveles de producción física. En esta forma, se llega a estimar el posible volumen de la oferta en períodos siguientes.

Por último, a fin de tener un marco de referencia que nos permita tener una visión de las perspectivas del gasto público y por ende, de financiamiento, es preciso realizar un ajuste al nivel de gastos públicos con el objeto de equilibrar la demanda global y la oferta de productos.

Una vez ajustadas las proyecciones, es preciso calcular el coeficiente de elasticidad de los ingresos gubernativos. Ante un cambio porcentual en el ingreso nacional, debería corresponder un cambio porcentual equivalente en la recaudación tributaria. Si el sistema financiero es inflexible, porque se ha establecido sobre bases rígidas que impiden su crecimiento natural ante el aumento del ingreso nacional monetario, entonces quiere decir que el gobierno tendrá que ajustar sus cálculos de entradas a niveles inferiores a la tasa de aumento del ingreso nacional.

#### b) Proyecciones particulares: el sector externo

Una vez estudiadas las tendencias generales de la economía y establecidas las proyecciones, deberá entrarse en un estudio particular detallado del sector externo e interno de la economía, con el objeto de precisar en forma concreta los cambios en la base imponible de los diferentes impuestos que sobre ellos recaen.

En el estudio del comportamiento de la demanda global, ya se destacó el método de proyecciones de las exportaciones. Estos mismos antecedentes nos proporcionan los datos necesarios para estimar la base imponible de los tributos a las exportaciones. Pero además nos entregan los elementos de juicio necesarios para proyectar el nivel de las importaciones, dentro de los supuestos que fije la política de comercio exterior del gobierno. La composición de las importaciones se fija en la mayoría de los países a través de decisiones políticas que determinan la asignación de las divisas a los diferentes rubros de importación. Un dato muy importante para determinar el valor de las importaciones es el relativo a los tipos de cambio que se emplearán para liquidar las divisas. Las proyecciones de las importaciones deberán atender, entonces, al volumen

físico de la internación, a su composición por productos, y a su cotización en oro moneda dólar o moneda nacional. Determinado con estos antecedentes el valor de las importaciones de diferentes clases, se les aplican las tasas respectivas.

### c) Proyecciones del sector interno

Los antecedentes sobre demanda global son también de gran utilidad para los cálculos de los ingresos internos. En primer lugar, se debe partir con la proyección del nivel del ingreso nacional. Las cifras aludidas deben ser presentadas en forma de presupuesto nacional a fin de permitir la proyección de los principales componentes del ingreso por unidades económicas. A este efecto, se recomienda hacer proyecciones del ingreso por tipos de compensación, esto, es por concepto de remuneraciones del trabajo, del capital, de los empresarios, etc. Estas cifras, por vía la evaluación de las rentas exentas y los ajustes por deducción, permiten estimar los impuestos cedulares a la renta.

De igual importancia son las proyecciones del ingreso generado por sectores económicos. Las rentas que distribuirá la agricultura, la industria, la minería, el comercio, etc., son datos que interesa proyectar a fin de hacer las estimaciones directas, previos los ajustes por exenciones, deducciones y demás, de los rendimientos de otros impuestos cedulares a la renta. En especial, estas proyecciones permiten estimar los movimientos de corto plazo de las utilidades de la empresa.

Finalmente, en este orden de ideas, interesa contar con antecedentes acerca de la distribución del ingreso nacional. La tabulación de los ingresos en distribuciones de frecuencia que muestren los niveles de ingresos, expresados en unidades de salarios o sueldos vitales, y el número de personas que obtienen dichos ingresos. Estas cifras permitirán la proyección de los ingresos de los distintos grupos sociales y con ello harán factible las estimaciones de los impuestos progresivos a la renta.

Junto con las proyecciones detalladas de los ingresos, mencionada anteriormente, es necesario realizar estimaciones del valor del capital nacional y particularmente, de aquella parte de la riqueza tangible, formada por las tierras, predios, casas habitación, edificios comerciales, etc. Las estimaciones de la propiedad territorial tienen por objeto apreciar el valor total de los predios agrícolas, rurales y urbanos. El valor de la propiedad inmueble puede acrecentarse o por efecto de nuevas construcciones, urbanizaciones, obras públicas y otras mejoras, o por efectos de revalúos de la propiedad. Cuando la economía muestra tendencias al alza de los precios, debe establecerse un método periódico de revalúos o un sistema de reavalúo automático en función del alza del nivel de precios, que tenga por fin colocar el valor de predios, para fines tributarios, a un nivel similar al valor comercial de los mismos. Las proyecciones del valor de los bienes raíces dependerán, entonces, de los sistemas de reajuste que se hayan establecido. Calculado el valor de los predios conforme a las proyecciones practicadas, se aplican las tasas al monto total y se obtiene el rendimiento probable del impuesto.

Las cifras relativas al valor de los predios deben hacer posible también la estimación de los impuestos sobre la transferencia de bienes inmuebles. Para este efecto, la experiencia histórica y las previsiones en materia de actividad comercial dan índices del volumen aproximado de las transferencias en bienes raíces. Hechas las proyecciones respectivas, se hace el cálculo de los rendimientos de estos impuestos.

Otro renglón de ingresos que es importante proyectar es el de los impuestos a las ventas. Los tributos a las ventas gravan, por lo general, las transacciones en bienes fiscales y en bienes intermedios. Para poder estimar el rendimiento aproximado es necesario hacer una proyección de los niveles que alcanzarán las transacciones interindustriales. Para este efecto, el ins-

trumento de estudio más útil es la matriz de insumo producto. La proyección del cuadro de transacciones interindustriales se basa en las proyecciones de la demanda global, ya hecha. Aplicando a la demanda global los coeficientes de elasticidad-ingreso, se puede determinar su composición. Determinadas así las demandas sectoriales, se aplican los coeficientes de requisitos directos o indirectos por unidad de demanda final. En esta forma se calcula el volumen de transacciones que en bienes intermedios va a realizar la economía. A estos valores determinados se aplican las tasas efectivas para obtener el rendimiento.

Para estimar los impuestos a la producción, el método a seguir es el de proyectar la producción física de dichos productos. En los países en que se grava el nivel de productos, el cálculo debe hacerse considerando sólo las primeras ventas de los fabricantes, sin considerar los recargos de precios sobrevinientes por transacciones entre el producto y el mayorista y el minorista. Los servicios, como el turismo, distribución, juegos, etc., también deben ser proyectados en relación a una razonable tasa de incremento de acuerdo a la experiencia de los años anteriores.

### 3) Presentación de los presupuestos de ingresos

La forma de presentar los ingresos debe ceñirse a normas que permitan identificar rápidamente los principales renglones de entradas públicas.

En resumen, las entradas podrían clasificarse así:

---

#### I. Ingresos corrientes

##### a) Ingresos tributarios

- Impuestos a la renta
- Impuestos a la propiedad
- II) Impuestos indirectos
  - Impuestos al comercio exterior
  - Impuestos al consumo
  - Impuestos a los servicios
  - Otros impuestos

##### b) Ingresos no tributarios

- a. Bienes nacionales
- b. Servicios nacionales
- c. Tasas y multas

---

#### II. Ingresos de capital

- a) Préstamos internos
  - b) Préstamos externos
  - c) Venta de activos
  - d) Recursos del Tesoro
-

Como puede verse, todos los conceptos de ingresos deben detallarse bajo el esquema simplificado expuesto. En muchos países, los ingresos se presentan en desordenada lista, según su orden de aparición e impiden la apreciación de la importancia de cada fuente de financiamiento gubernativo.

El presente trabajo se terminó de imprimir  
en los talleres del C.F.I.,  
en la primera quincena de junio de 1966