



10

PROBLEMAS DE COORDINACIÓN
ENTRE LAS ÁREAS DE PLANI
FICACIÓN Y PRESUPUESTO

LEE WARD C. *antwell*, *Edmundo do Pa*
ward

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA INTERAMERICANA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PROBLEMAS DE COORDINACIÓN
ENTRE LAS ÁREAS DE PLANI
FICACIÓN Y PRESUPUESTO

LEE WARD C. *antwell* , *Edmundo de Lee*
ward

- Experto de la organización de los Estados Americanos
Departamento de Asuntos Económicos - División de De
sarrollo Institucional
- Profesor - Investigador de la Escuela Interamericana
de Administración Pública
Fundación Getulio Vargas

Marzo 1972

FUNDACION GETULIO VARGAS

Presidente - Luiz Simões Lopes

Director-Ejecutivo - Alim Pedro

CONSEJO DIRECTOR

Presidente - Luiz Simões Lopes

Vice-Presidente - Eugênio Gudim

MIEMBROS - Alberto Sá Souza de Brito Pereira, Carlos Medeiros Silva, João Carlos Vital, Jorge Oscar de Mello Flôres, José Joaquim de Sá Freire Alvim e Rubens D'Almada Horta Pôrto.

CONSEJO CURADOR

Presidente - Maurício Nabuco

Vice-Presidente - Alberto Pires Amarante

MIEMBROS - Alzira Vargas do Amaral Peixoto, Antônio Garcia de Miranda Netto, Antônio Ribeiro França Filho, Apolônio Jorge de Faria Salles, Ary Frederico Tôrres, Asterio Dardeau Vieira, Carlos Alberto de Carvalho Pinto, Celso Timponi, César Reis de Cantanhedo e Almeida, Francisco Montojos, Heitor Campello Duarte, Henrique Domingos Ribeiro Barbosa, Joaquim Bertino de Moraes Carvalho, José de Nazaré Teixeira Dias, Mário Paulo de Brito, Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira, Paulo de Tarso Leal, Rafael da Silva Xavier e Theodoro Arthou.

ESCUELA INTERAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Director

Athyr Guimarães

Coordinador General
de Enseñanza

Werner Grau

Coordinador General de
Relaciones Internacionales

Euro Feliciano Alves

Coordinador General de
Investigaciones

Breno Genari

COORDINADORES DE AREA

Reynaldo Barros
Moysés Jacob Lilenbaum
Carlos Augusto Callou
Francisco Oswaldo Dornelles

SECRETARIO

Sergio Reinaldo Gonçalves

SUMARIO

1 - INTRODUCCION

2 - DESCOORDINACION ENTRE PLANIFICACION Y PRESUPUESTO

2.1 - Dimensión Histórica de los Problemas de Coordinación

2.2 - Deficiencias del Aparato Institucional

2.3 - Problemas Generados por el Elemento Humano

2.4 - Problemas Derivados de Deficiencias Técnico-Methodológicas

3 - IDEAS DESTINADAS A MEJORAR LA COORDINACION ENTRE PLANIFICADORES Y ADMINISTRADORES PRESUPUESTARIOS

3.1 - Consolidación del Sistema Institucional

3.2 - Acción sobre el Elemento Humano

3.3 - Grado de Detalle de Planes y Presupuestos y Uniformidad de Sistemas Estadísticos

4 - VISION GENERAL DEL PROBLEMA

PRESENTACION

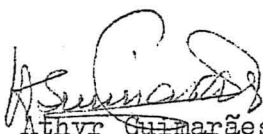
A pesar de existir un volumen razonable de literatura disponible sobre el contenido técnico del Presupuesto por Programas, principalmente en inglés, se presenta una gran escasez de estudios aún introductorios sobre la problemática de su aplicación en América Latina. No sólo las fuentes de referencia son pocas, sino que existe también la necesidad no satisfecha todavía de un levantamiento sistemático sobre la situación actual del ámbito, naturaleza y problemas de la aplicación de la técnica en nuestro continente.

El problema de la aplicación del Presupuesto por Programas en América Latina es, lógicamente, un problema multidimensional, como lo es el estudio de la transferencia de cualquier técnica administrativa de cierta sofisticación de un contexto más avanzado para otro en desarrollo. En el presente Estudio Especial se intenta un análisis general de sólo un aspecto del Problema: el de las relaciones de coordinación entre planificación y presupuesto.

Estas dos son, innegablemente, funciones clave en el contexto de la tecnología de la Administración para el Desarrollo, y su implantación en términos más positivos se viene constituyendo en un desafío continuo para todos los países latinoamericanos. Si bien es cierto que cada una de ellas tiene una problemática propia, no es menos efectivo que las mismas constituyen en realidad un todo armónico y que mutuamente se complementan. Esa complementariedad y esa integración funcional - para que se pueda hablar en "sistema" se ha visto en dificultades por un conjunto de razones técnicas, históricas, humanas, etc. Es objetivo de esta investigación, no sólo identificar tales causas, sino también ofrecer una serie de sugerencias para corregir las distorsiones que ahora se verifican.

Este trabajo es un estudio inicial de una serie de monografías especializadas en Presupuesto por Programas, que se destinará no sólo a los alumnos del Curso de Administración para el Desarrollo, como lectura complementaria, sino también a todos aquellos que procuran aumentar sus conocimientos sobre planeamiento gubernamental y presupuesto por programas en América Latina, áreas que siempre merecieron una atención en la programación docente y de investigación de la Escuela Interamericana de Administración Pública.

Este documento debe considerarse como el fruto de un esfuerzo conjunto entre la Escuela Interamericana de Administración Pública (EIAP) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), dado que el autor es funcionario de este último organismo en el Departamento de Asuntos Económicos - División de Desarrollo Institucional, y desde octubre de 1970 presta sus servicios en la EIAP, en misión de Asistencia Técnica.


Athyr Guimarães
Director de la EIAP

vh.

1 INTRODUCCION

La estructura de un sistema de administración para el desarrollo está constituida por organizaciones, grupos, individuos, o combinaciones de ellos, que cooperan para el logro de ciertas finalidades comunes. En la medida que estas unidades componentes brinden una contribución funcional a los objetivos perseguidos por el sistema como un todo, estarán cumpliendo con los requisitos de una administración eficiente y acorde con las exigencias impuestas por un proceso de desarrollo económico y social programado. Por oposición, si entre estas unidades componentes no existe una coordinación adecuada de las acciones que ellas están desplegando es muy probable que se realicen esfuerzos en sentidos opuestos, que fatalmente se amularán entre sí, y que, en último término, no aportarán nada al logro de los objetivos que el sistema persigue. El hecho de desplegar actividad sin obtener resultados significa simplemente desperdiciar recursos que con una mejor coordinación habrían tenido una finalidad más noble.

En el caso de los países insuficientemente desarrollados, sus débiles estructuras económicas hacen más dramática la escasez de recursos, por lo que el desperdicio que el mal empleo de los mismos representa, es un lujo que estas naciones no pueden permitirse. Infortunadamente, en Latinoamérica, ésta ha sido una práctica permanente dentro de las burocracias estatales, con rasgos tan acentuados, que gobernantes y especialistas en la materia han comenzado a intentar soluciones que permitan disponer de aparatos administrativos y mecanismos de decisiones racionales y eficientes. Con esta finalidad en muchos países se está traba

jando con programas de Reformas Administrativas con el objeto de crear racionalidad dentro de la gestión pública.

Sin embargo, estos procesos reformistas encontraron innumerales dificultades en sus distintas etapas de implantación y funcionamiento, con lo que se han desviado de sus objetivos primitivos no produciendo los resultados esperados, basicamente por la carencia de una visión sistémica del problema lo que ha impedido establecer las debidas relaciones funcionales y por lo tanto lograr la coordinación deseada. En el caso de las reformas presupuestarias el fenómeno no adquirió una dinámica distinta y es así como en la actualidad vemos que las innovaciones que se han logrado introducir se desfiguran y debilitan a causa de constantes batallas que deben librar dentro de un medio que no les ha prestado ningún tipo de apoyo e incluso las ha recibido con hostilidad.

El presupuesto moderno es un incansable insumidor de informaciones, pero por otra parte es un gran productor de estadísticas básicas que son de utilidad para todo el proceso de decisiones y operativo de corto plazo de la Administración Pública. En este proceso de flujo y reflujo de datos, desempeñan un papel muy importante las Oficinas Nacionales de Planificación, quienes no sólo tienen la responsabilidad de proporcionar los antecedentes básicos para el inicio del proceso presupuestario, sino que además son los principales usuarios de la información sustantiva que pueda derivarse de un presupuesto elaborado de acuerdo a normas programáticas. Es por ello que la coordinación que debe existir entre los órganos planificadores y las Oficinas de Presupuestos debe ser una relación funcional y efectiva, destinada a producir resultados concretos en el campo operacional que permitan una mayor racionalidad y eficiencia en los logros programados por la comunidad.

Esta coordinación en la mayoría de los países del área se ha realizado en forma muy deficiente contribuyendo con ello a dar una impresión de fracaso de los sistemas de planificación en el sentido de crear la sensación de que si no hubiesen existido estos órganos probablemente los países de todas maneras habrían alcanzado el nivel de desarrollo que

actualmente tienen ¹, a la vez que ha limitado los resultados obtenidos con las reformas de los sistemas presupuestarios.

La apreciación anterior es un tanto pesimista para describir la situación, dado que tanto los sistemas de planificación como los esquemas de presupuestos programáticos son extremadamente jóvenes, no habiéndose implementado suficientemente como para poner en ejecución el grado de racionalidad que ellos suponen y en consecuencia no es justo exigirle un rendimiento acorde con un sistema operando a plena capacidad. En verdad, la constatación de este hecho debería ser un desafío a los especialistas para que invirtiesen esfuerzo en la eliminación de estas imperfecciones a fin de que cada día esta función sea un instrumento más eficiente para orientar el despegue hacia mejores niveles de vida, y en ningún caso podría utilizarse esta situación para justificar la inacción.

En las páginas que siguen se pretende colaborar en alguna medida a este objetivo realizando un intento de esquematización de los principales aspectos que han impedido un correcto funcionamiento de las relaciones entre los Organos de Planificación y las Oficinas de Presupuestos, para, a partir del conocimiento de estas deficiencias, señalar algunos caminos que podrían mejorar esta situación.

¹ SALGADO, Germánico. Experiencia y problemas relacionados con la ejecución de planes de desarrollo. Santiago de Chile, ILPES, 1961.

2 DESCOORDINACION ENTRE PLANIFICACION Y PRESUPUESTO

Las desinteligencias que se producen entre las Oficinas de Planificación y las Direcciones de Presupuestos tienen su origen en una variada gama de causas que van desde problemas relativos a la génesis y evolución sufrida por estos organismos en el transcurso del tiempo, pasando por problemas de mentalidad y actitudes de personas y grupos comprendidos dentro de ambos procesos, hasta aspectos técnico operativos que no han sido suficientemente analizados y estandarizados antes de ser aplicados.

El hecho de que los sistemas de planificación sean organizaciones extremadamente nuevas comparadas con los sistemas presupuestarios, de por sí, condiciona las características institucionales de estas unidades, como así también la actitud mental de los individuos que integran estos sistemas. Si a estos hechos se agregan las inevitables diferencias metodológicas y limitaciones estadísticas en que operan ambos sistemas, se puede tener una idea de lo complejas que son las causas que motivan la descoordinación existente entre planes y presupuestos gubernamentales.

2.1 Dimensión histórica de los problemas de coordinación

La crisis del 30 demostró a los expertos de la época las limitaciones del libre juego de las fuerzas del mercado para mantener la estabilidad del sistema económico y un proceso sostenido de crecimiento. Frente a esta realidad quedó en evidencia, entonces, la necesidad de buscar medios que permitiesen orientar la tendencia de las distintas variables económicas a fin de evitar los excesos que condujeron a la depresión ya mencionada. El más adecuado para tomar este liderazgo era evidentemente el Estado y el vehículo a través del cual se podría hacer notar su acción sería su presupuesto anual de ingresos y gastos. A través de él, varios países iniciaron intentos muy rudimentarios de planificación sectorial², especialmente relacionados con la creación de infraestructura eco

² SALGADO, Germánico, op. cit.

nómica, que por ser esfuerzos locales, que no estaban pensados como integrantes de un sistema más amplio y que no tuvieron ninguna continuidad, no alcanzaron mucho éxito.

Sin embargo, estas manifestaciones pioneras fueron ayudando a crear conciencia sobre el problema, de tal forma que después de la segunda guerra mundial las opiniones favorables al respecto fueron cada vez más frecuentes, hasta que en 1949, la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas, en su conocido "Estudio Económico para América Latina", fijó la idea de que los principales obstáculos al desarrollo son de carácter estructural por lo que debían adoptarse políticas de mediano y largo plazo para eliminarlos; pero es sólo a partir de 1955 cuando concreta sus puntos de vista al respecto al publicar su "Introducción a las técnicas de programación"³. De ahí en adelante el proceso ha devenido con una rapidez extraordinaria y la propia CEPAL a través de sus misiones de asistencia técnica y posteriormente el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), su continuador en estas materias, como así también organismos internacionales de ayuda hemisférica, como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de Estados Americanos y otros, han venido propiciando la adopción de esquemas de planificación en los diversos países del área, de tal forma que a la fecha casi todos tienen Oficinas Nacionales de Planificación, algunas más integradas que otras evidentemente.

Esta rápida visión del desarrollo de las ideas de planificación como tal nos remonta sólo a unos 15 a 16 años atrás, con lo que queda en evidencia la juventud de este sistema en los países latinoamericanos y por ende no es de extrañar que aún contenga imperfecciones en su estructura y funcionamiento. En todo caso los principales problemas que ha tenido tanto en su implantación como en su operatoria posterior no han provenido principalmente de estas deficiencias, sino más bien del hecho de tener que llevar a cabo sus labores en conjunto con organismos de larga tradición burocrática que se resisten a aceptar esta nueva forma de operar que

³ NACIONES UNIDAS, New York. Introducción a las técnicas de programación. New York, 1955. (Doc. E/CN. 12/363).

les obliga a reformar sus rutinas e incluso sus propias estructuras internas, consolidadas tras innumerables batallas en el transcurso de sus largas existencias.

Muy por el contrario, los conceptos presupuestarios han tenido un desarrollo desde época muy antigua y que los autores coinciden en ubicar sus primeras manifestaciones de carácter legal con la carta Magna de 1217 del Rey Juan Sin Tierra ⁴ (aproximadamente siete siglos y medio atrás). A partir de esa fecha, en Inglaterra, el proceso de consolidación es lento y pasa paulatinamente de un control, por parte del parlamento, de los ingresos (1688), a la aprobación de los gastos que sólo se produce al rededor de 1822. A partir de esa fecha los tratadistas concuerdan en que el sistema comenzó a tener una estructura formal y definida que finalmente derivó hacia muestras tradicionales Oficinas de Presupuestos. En Francia el desarrollo es parecido ya que en 1789 se aprueba el principio de que "ningún impuesto, en lo absoluto puede ser recaudado sin el consentimiento de la Nación" ⁵ y con posterioridad a eso, en 1831, la asamblea toma bajo su responsabilidad la determinación de las asignaciones de gastos.

En América Latina los orígenes de los conceptos presupuestarios tienen su inicio prácticamente con las primeras constituciones formuladas una vez que los países se tornaron independientes; es así como podemos encontrar referencias a normas presupuestarias en ⁶: Brasil 1824; Argentina 1853; Colombia 1881; Paraguay 1870; Uruguay 1830; etc., las que se fueron implementando a lo largo del tiempo hasta llegar a formar las divisiones administrativas encargadas específicamente de desempeñar esta función. Sin embargo las Oficinas de Presupuestos sólo adquieren forma definitiva en el período 1925-1930, en la mayoría de los casos, con las reformas administrativas recomendadas por las misiones Kemmerer o por in

4 BURKHEAD, Jesse. El sistema presupuestario gubernamental. México, Ed. Herrero, 1963.

5 BURKHEAD, Jesse, op. cit.

6 MARTNER G., Gonzalo. Los sistemas presupuestarios en América Latina. Santiago de Chile, ILPES, 1964.

fluencia de las mismas. Esta estructura perdura casi sin variaciones de importancia hasta fines de la década de 1950 en que empiezan a tomar forma los esquemas de planificación y hacen imprescindible una revisión de los procesos presupuestarios comenzando los países a modernizar sus sistemas y a incorporar elementos nuevos como los Presupuestos por Programas. Este proceso dura casi toda la década del 60, encontrándose la reforma en 1971 con bastante grado de adelanto en casi todos los países latinoamericanos.

Esta breve descripción de la evolución que han tenido los conceptos de planificación y presupuestos, permite apreciar con bastante claridad el terrible desnivel de antigüedad que existe entre uno y otro. Pero la verdad es que de la relación histórica se desprende que no sólo se trata de un problema de distinta antigüedad, sino que el desnivel hace que el asunto se transforme en un enfrentamiento de distintas generaciones burocráticas, situación que no siempre ha sido enfatizada con la debida importancia que ella reviste, dado que esta característica de por sí da cierta fisonomía a las organizaciones introduciéndoles rasgos claramente definidos que incluso resisten hasta las más profundas modificaciones. De hecho, las estructuras administrativas de cada una de estas reparticiones han devenido con objetivos básicos distintos; el personal que labora en ellas ha desarrollado hábitos y mentalidades diferentes; y, los cambios tecnológicos no han mantenido el adecuado paralelismo. Llegado el momento, entonces, de tener que hacer marchar en forma armónica estas dos unidades claves en el proceso de desarrollo económico y social de un país, surgen una serie de problemas, como analizaremos a continuación, que de haberse tenido una perspectiva más clara de la situación se podrían haber reducido en forma considerable.

2.2 Deficiencias del Aparato Institucional

Si se concuerda que la comunidad como un todo es quien fija los objetivos en torno a los cuales el Estado debe orientar su acción, este último pasa a ser un medio que la sociedad utiliza para alcanzar las finalidades que se ha propuesto. De acuerdo con ello, en consecuencia,

las relaciones operativas que el Estado mantiene, tanto en sus fases internas como externas, deben mostrar una clara relación funcional con los objetivos sociales; es decir, el sistema administrativo gubernamental debe estar estructurado de tal forma que su organización se identifique con las metas que la comunidad se ha impuesto y preste las necesarias facilidades para el logro eficiente de ellas. Sin embargo, es un hecho conocido, sobre todo en nuestras jóvenes comunidades latinoamericanas, que los objetivos señalados por las distintas sociedades como prioritarios en un determinado momento van cambiando con mucha frecuencia a través del tiempo, lo que obliga a disponer de una Administración Pública totalmente sensible a estos cambios e orientación, a fin de que introduzca las modificaciones que las nuevas preferencias sociales exigen y poder de esta manera acompañar este proceso de cambios. Sin embargo la insensibilidad que han mostrado los aparatos administrativos para captar este tipo de alteraciones ha sido realmente increible, por lo que sus estructuras orgánicas están a la fecha, totalmente afuncionales con los grandes delineamientos políticos que se pretende servir a través de ellas, debido basicamente a un proceso acumulativo de desajustes que venían gestándose hace mucho tiempo.

Esta distorsión sistémica pudo permanecer oculta durante tanto tiempo como consecuencia de la no existencia de un mecanismo que permitiese visualizar con claridad la relación objetivo - instrumento administrativo. A pesar de ello, con el transcurrir de los años, el problema se fue agudizando de tal manera que los gobiernos se vieron en la imperiosa necesidad de resolverlo en alguna forma. A este respecto, la primera acción estuvo orientada a crear un mecanismo que recogiese esas preferencias manifestadas por la sociedad, las coordinase dentro de un todo coherente, analizase posibilidades reales frente a la disponibilidad de recursos, a la vez que cuantificase el costo social que ellas significaban. - El mecanismo administrativo creado para este efecto fueron, evidentemente, las Oficinas Nacionales de Planificación y el instrumento destinado a concretar las relaciones anteriores fueron los planes nacionales de desarrollo económico y social como orientadores de la acción de la comunidad.

El haber ordenado y clarificado los objetivos, imponía la necesidad de contar con un aparato administrativo eficiente y funcional a las prioridades que se habían establecido, cosa que, como se vio anteriormente, estaba muy lejos de la realidad. Frente a este panorama los Gobiernos comenzaron a efectuar reformas en diferentes frentes que consideraban estratégicos para el nuevo plan de acción que debería ponerse en práctica, pero a la fecha esas alteraciones administrativas no han alcanzado los resultados que se esperaba de ellas y aún el sistema en su conjunto presenta marcados rasgos de una estructura tradicional, por lo que no es de extrañar que la ejecución de los planes haya encontrado tantas dificultades.

Adicionalmente a esto, el mecanismo de planificación creado necesitaba disponer de antecedentes de toda las unidades ejecutoras que componían la Administración Pública, pero ante la imposibilidad de atender tan variada gama de instituciones, se vio obligado a apoyarse en cierto número de organismos estratégicos dentro de la estructura del Estado, que hacían las veces de pequeños centros de decisiones de la futura acción del gobierno. - Una de las unidades en que se había concentrado gran parte de las decisiones financieras, eran las Oficinas Nacionales de Presupuestos que a través del manejo de los ingresos y gastos públicos estaban en inmejorables condiciones para implementar las recomendaciones contenidas en los planes de mediano y corto plazo.

Sin embargo, el caso de las Direcciones de Presupuestos no era una excepción a la regla en relación a las críticas que se hicieron anteriormente; sus organigramas y procedimientos administrativos eran extremadamente arcaicos como para enfrentar con éxito esta nueva tarea: ser agente del órgano de planificación, dado que era una función nueva que se alejaba totalmente de las rutinas tradicionales que se venían desarrollando. En efecto, la división administrativa que presentaban las Oficinas de Presupuestos estaba dirigida básicamente a realizar una efectiva labor de control legal-financiero, sin importarle mayormente el grado de cumplimiento alcanzado en torno a las políticas trazadas y las metas propuestas. - Es decir, orgánicamente, a pesar de que ambas unidades administrativas desarrollaban labores muy parecidas - pero orientadas a pla-

zos distintos -- no había un agrupamiento de funciones que permitiese un diálogo eficiente entre ellas, dado que tampoco existía identificación con ciente en los objetivos básicos. -- Su principal problema residía, y aún en muchos casos reside, en presentar un presupuesto financiado y en desarrollar mecanismos de control que permitan constatar los desvíos respecto de estos objetivos, no preocupándose mayormente por el tipo de problemas sectoriales o regionales que el documento presupuestario llevaba implícito, ni tampoco por el cumplimiento de los programas, aunque sobre este último punto ha habido una abertura en la década del 60.

Al introducirse el aparato planificador dentro de la maquinaria Administrativa del Estado, se tenía conciencia que surgirían este tipo de problemas, pero se pensó que esas dificultades serían superadas por el hecho que los órganos planificadores representarían el foco que irradiaría las modificaciones al resto de la administración pública y nadie imaginó en ese momento la dura batalla que presentaría el aparato burocrático por mantener su estructura tradicional, retardándose con ello enormemente los cambios que se requerían para el nuevo funcionamiento.

Este fenómeno de retardo en el avance de la Reforma Administrativa se debió en gran parte al poco grado de integración de los órganos planificadores al proceso normal de toma de decisiones dentro de la maquinaria administrativa del Estado, lo que le restó influencia y lo colocó en una posición muy poco favorable para mostrar las bondades de su esquema. Las Direcciones de Presupuestos son un caso bastante ilustrativo a este respecto, ya que estas divisiones del gobierno eran órganos completamente integrados a la rutina administrativa del Estado y utilizando habilmente el instrumento financiero que estaba en sus manos, habían logrado acumular sobre sí un gran grado de influencia en los altos niveles de decisión del Ejecutivo, lo cual las hacía muy poco vulnerables a las presiones que pudiesen surgir de las Oficinas de Planificación, y ese empeño de introducir reformas habría fracasado irremediablemente de no mediar la decidida participación de unos pocos profesionales, con mentalidad joven, que se habían incorporado al proceso operativo y comprendían la necesidad de estos cambios.

Finalmente, las Oficinas de Presupuestos a falta de una unidad que desempeñase estas labores, habían comenzado a desarrollar una serie de funciones típicas de programación, que evidentemente representaban labores marginales dentro del rodaje normal del proceso presupuestario, pero que de una u otra manera colaboraban a ampliar la influencia que este organismo ya había ganado dentro del Sector Público. - Al aparecer los esquemas de planificación estas funciones logicamente deberían concentrarse en la nueva organización creada especialmente para ello, pero el traspasar estas funciones desde otros órganos creaba el conflicto que la unidad afectada vería disminuido su prestigio y en razón de ello daba dura lucha por permanecer con la función, lo que obligó en muchos casos a entrar en transacciones que en último término sólo crearon duplicación de funciones y pérdida de eficiencia.

2.3 Problemas Generados por el Elemento Humano

Al elemento humano que participa de los procesos de planificación y presupuestación se le puede culpar en gran medida de la incomunicación que se observa entre estas dos áreas. Las causas que generan antagonismos y ambiente no favorable al cambio entre ambos tipos de funcionarios, derivan del enfrentamiento de dos generaciones burocráticas: una con raíces que provienen de más de 150 años de lento evolucionar de los sistemas presupuestarios latinoamericanos, y otra que no puede esconder su juventud en más allá de 15 años de existencia real como ya se vio. Este sólo hecho crea inevitablemente diferencia de mentalidad en las personas, distintas perspectivas para apreciar los cambios de "status" e inclusive distintos niveles de formación tecnológica, hechos que finalmente conducen a un antagonismo entre ambos tipos de profesionales, perjudicando enormemente las relaciones operativas que deben mantener las Oficinas de Planificación y las Divisiones de Presupuestos.

Llama enormemente la atención, en relación con este asunto, la distinta mentalidad con que ambos especialistas enfrentan un mismo problema. El planificador es una persona acostumbrada a manejar grandes variables que requieren por lo general decisiones de muy alto nivel, por

lo que cree está ubicado muy arriba en la pirámide de decisiones; su juventud y en muchos casos su inexperiencia, lo hace sentirse libre de prejuicios de cualquier naturaleza de tal forma que no tiene ningún tipo de complejo para plantear sus puntos de vistas frente a cualquier autoridad, recomendando cambios que incluso pueden afectar áreas que para el operador presupuestario son delicadas y de mucha complejidad, pero que para él no representan mayor problema, dado que normalmente desconoce el detalle de los aspectos operacionales del proceso que pretende reformar y tampoco le interesa conocerlos por considerar que están muy distantes de las variables macro-económicas que él acostumbra manejar ⁷. Por su parte el administrador presupuestario es una persona de mentalidad extremadamente operacional; el ser ejecutivo, el ser rápido en la solución de los problemas, le produce gran satisfacción, por lo que se preocupa de conocer a fondo todos los procesos operacionales para tener gran expedición dentro de la estructura legal administrativa que lo limita y circunscribe. Además tiene clara conciencia de los niveles, jerárquicos lo que le permite tener noción de cuándo una transformación tiene el suficiente apoyo para imponerse y cuándo no, como así también qué limitaciones legales o de otro tipo pueden surgir impidiendo que el cambio se concrete. - Adicionalmente a eso, él tiene muy poco conocimiento del tipo de elemento que está manejando el planificador por lo que no se dimensiona para analizar el problema específico que se le plantea sino en función de los instrumentos que conoce y domina.

Por otra parte, los sistemas de planificación cuentan con alto porcentaje de personas con formación académica, especialistas jóvenes y de prestigio que disponen de un buen instrumental técnico lo que permite actuar con alguna facilidad entre los modelos econométricos en que dimensionan sus variables. Por el contrario en el sistema Presupuestario el personal sin formación académica tiene una proporción bastante elevada en relación al personal universitario, tratándose de funcionarios con larga experiencia que conocen muy bien las rutinas de los trabajos que están desempeñando, pero que carecen por completo de proyección

⁷ GIBOTTI, Ricardo & BARDECI, Oscar Julián. Un enfoque de la planificación en América Latina. Santiago de Chile, ILPES, 1970 (ST/ECLA/conf. 38/L)

debido principalmente a la falta de instrumental teórico para analizar y sistematizar los procesos. Este desnivel de formación hace muy difícil el diálogo entre ambas personas porque una no tiene ni la experiencia necesaria ni el interés suficiente como para preocuparse de integrar las relaciones operativas dentro de sus esquemas globales, y la otra, si bien tiene la experiencia, no domina el instrumental de programación como para obtener puntos de acuerdo que establezcan la comunicación requerida.

Los problemas anteriormente reseñados hacen que este funcionario, producto de la tradición burocrática, rechace por principio a esta nueva generación de profesionales jóvenes, ya que aunque no lo reconoce y hace lo posible por demostrar lo contrario, intimamente se siente en inferioridad de condiciones y en consecuencia ve en estas personas un enemigo potencial que a corto plazo amenazará su "status" y dejará en evidencia sus limitaciones. La situación mirada desde el punto de vista de este funcionario no deja de tener lógica; él es una persona con mentalidad práctica, acostumbrado a trabajar dentro de procesos y rutinas rígidas, siempre sometido a una enorme actividad, que tiene oportunidad de observar muy de cerca cómo se utilizan sus trabajos y, en consecuencia, sabe para qué se está esforzando. Al no conocer las características del nuevo sistema que se pretende implantar desconoce por completo los nuevos procesos y rutinas en que deberá desempeñarse, y por ende tampoco ve claro qué utilidad tienen los trabajos que le corresponderá realizar; la posibilidad de un aprendizaje de los mismos la ve remota porque ello lo asocia a la condición de poseer ciertos conocimientos tecnológicos de que él no dispone. Lo que sabe le ha costado años aprenderlo; partir de cero para aprender todo de nuevo le produce inseguridad.

2.4 Problemas Derivados de Deficiencias Técnico-Methodológicas

Hasta el momento hemos señalado como aspectos que contribuyen a crear descoordinación entre las áreas de planificación y presupuestos un diferente "back ground" histórico de ambas organizaciones, afuncionalidad administrativa mostrada por las Oficinas de Presupuestos y una distinta mentalidad de las burocracias que trabajan en ellas. - No obstante,

este cuadro causal quedaría totalmente incompleto si no se analizase una serie de problemas de tipo técnico-metodológico que aún no han sido resueltos eficientemente y que acentúan la incomunicación observada entre estos dos organismos.

A este respecto un primer problema que sería preciso destacar es la incapacidad que han mostrado los planes de desarrollo para proporcionar directrices con suficiente grado de especificación como para servir de orientación a los centros operativos encargados de ejecutarlos⁸. Si se observa los primeros planes elaborados no se ve una preocupación mayor por este asunto, ya que sólo mostraban un conjunto de variables macroeconómicas, técnicamente compatibilizadas, pero incapaces de dar recomendaciones específicas a las unidades operativas que de esta manera funcionaban en forma totalmente independiente produciéndose con ello una descoordinación que torna imposible el cumplimiento de las metas establecidas. Los pobres resultados de estas primeras experiencias demostraron la necesidad de desagregar los planes hasta un nivel que fuese de utilidad operativa; se comenzó a trabajar en planes sectoriales, se introdujo el concepto de programa e incluso se hicieron largos listados de proyectos con sus características principales; todo esto dio origen a voluminosos documentos que si bien eran mucho más específicos que los anteriores, padecían de una rigidez enorme, que sumada a la incapacidad de los países para montar sistemas de control y actualización de los planes, hizo que éstos a los dos o tres años ya estuviesen totalmente sobrepasados por los acontecimientos.

Estos nuevos hechos pusieron de manifiesto la necesidad de desagregar los planes sin que ello implicase restarle flexibilidad a los mismos, con lo que el problema se tornó bastante complejo. Sin embargo, en los últimos años se está tentando dar una salida al conflicto trabajando con esquemas diferenciados según sea el plazo que abarque el plan; así por una parte los planes de mediano y largo plazo pasaron a transformarse en "estrategias de desarrollo", que apuntan principalmente a enfatizar las

⁸ MARTNER G., Gonzalo. En torno a las reformas presupuestarias en América Latina. Finanzas Públicas, Santiago de Chile (12): 17-23, feb. 1970.

políticas sócio-económicas que es preciso adoptar a fin de eliminar los obstáculos estructurales que impiden alcanzar las tasas de desarrollo deseadas, y por otra se comenzó a trabajar con la programación de corto plazo, un tanto olvidada, que sería el elemento generador del grado de detalle necesario para funcionar acorde con las unidades ejecutivas, sin que por ello se dejasen de lado las especificaciones contenidas en las "Estrategias" que eran las bases con las cuales se confeccionarían los "Planes Anuales Operativos". Desgraciadamente este último enfoque del problema no ha sido ampliamente atacado por los países del hemisferio ya que en la actualidad no hay ninguno que tenga funcionando en todo sus aspectos un esquema de programación de corto plazo, existiendo sólo experiencias parciales que si bien ayudan a coordinar la acción entre ambas áreas, especialmente en lo que dice relación con la implantación de Presupuesto por Programas en general se puede decir que aún falta mucho camino por recorrer a ese respecto y que las causales de desentendimiento siguen vigentes.

Por otra parte, los presupuestos presentan una característica totalmente inversa, es decir, disponen de una cantidad increíble de antecedente de detalle, pero presentan muy poca información de tipo sustantivo. En efecto, los documentos presupuestarios normalmente se confeccionan sobre la base de clasificadores desagregadísimos con la evidente intención de tener un medio eficaz de controlar legal y financieramente el uso de los fondos; sin embargo se da el caso que lo que se requiere para establecer la coordinación entre los planes y las unidades encargadas de su ejecución son antecedentes de naturaleza medular que permitan, primero, incorporar donde corresponda los objetivos y metas que se han establecido en los planes y, segundo, acompañar su desarrollo para controlar su cumplimiento. Desafortunadamente, este tipo de información, por las características extremadamente tradicionales que aún mantienen muchos presupuestos, se pierde entre la maraña de ministerios, servicios, programas, etc, diluyéndose totalmente e imposibilitando de esta forma establecer el necesario diálogo entre planes y presupuestos. La falta de racionalización del grado y tipo de desagregación que presentan los documentos presupues

tarios, así como la incorporación y perfeccionamiento de instrumentos de análisis globales, es una necesidad que requiere urgente atención si se desea tener una ejecución de los planes más eficientes.

Además de estos problemas de desagregación de los procesos de planificación y presupuestos, existen una serie de incompatibilidades estadísticas que impiden un intercambio directo de informaciones, debido principalmente a diferencias en la base contable sobre la cual se elaboran las cifras y la poca uniformidad en las ordenaciones que se emplean para concentrar los ingresos y gastos que originan las distintas acciones del Estado.

A este respecto podría mencionarse la dificultad que representa el hecho que en muchos países las transacciones son contabilizadas sobre bases diferentes en uno y otro organismo. Las dependencias de planificación acostumbran a trabajar las variables sobre bases reales, este es, midiendo la movilización efectiva de factores y el aumento real del acervo de capital, independiente del movimiento de dinero que esto pueda haber originado. En cambio, en la mayoría de los países, la contabilidad presupuestaria se preocupa básicamente del otro aspecto: la corriente financiera del proceso, es decir, las presiones de caja que las operaciones han originado, sin inquietarse mayormente si los efectos a consecuencia de los mismos en la esfera real se produjeron en el período anterior, se están produciendo o tendrán su impacto en el futuro. Como se observa, esta distinta esfera en que se registran las variables: una financiera y la otra real, puede conducir a los grupos que las manejan a conclusiones totalmente distintas, ya que desde sus diferentes puntos de vista ambas estadísticas están correctas. Frente a este problema algunas Oficinas de Planificación han incorporado personal a su organización, dedicado exclusivamente a transformar las estadísticas financieras a bases reales con la consecuente duplicidad de trabajo y retraso que ello significa.

Otro aspecto que contribuye a crear distorsiones en los resultados estadísticos que obtiene cada uno de estos grupos de trabajo dice relación con la poca precisión en algunos casos y desuniformidad de criterios en otros, de los conceptos que se incluyen en las distintas

clasificaciones que se emplean en ambas áreas. Por ejemplo, la clasificación sectorial que han utilizado los diferentes países en la elaboración de sus planes, no corresponde exactamente al mismo criterio de concentración de gastos usados para presentar las estadísticas públicas; este sólo hecho implica, para cualquier comparación, una reclasificación del material disponible, generando con ello retrasos en los informes que precisaban de esta información y su pérdida de oportunidad.

Si en los sectores se observan las distorsiones mencionadas, al nivel regional el caos es completo. Son muy pocos los países latinoamericanos en los cuales existe una zonificación única para todas las actividades del Estado. Normalmente los planificadores estructuran una regionalización para sus efectos, que es distinta a las áreas que el ministerio de agricultura ha determinado para orientar su labor, la que a su vez es diferente de la que usan los sistemas nacionales de recaudación de impuestos y la utilizada para efectos sanitarios y de salud, los cuales nada tienen que ver con la división provincial o federal del país. Este desorden que significa esta inflación de divisiones zonales, es uno de los primeros males que es preciso extirpar si se desea realizar algún esfuerzo de regionalización de planes y presupuestos.

Por otra parte la estructura programática que muestra la mayoría de los países en sus presupuestos es extraordinariamente institucional, en el sentido que a cada departamento administrativo corresponde un programa, a cada sección una actividad y así sucesivamente, perdiéndose con ello las líneas directrices centrales y produciéndose un desequilibrio entre los programas al aparecer al mismo nivel aquellos que resultan fundamentales para el cumplimiento de los objetivos del plan con otros cuya importancia es totalmente secundaria. Como ejemplo de lo afirmado anteriormente, basta analizar el conjunto de programas que muestra cualquier documento presupuestario del continente, para constatar que es prácticamente imposible formarse una clara visión de cuáles son las líneas estratégicas de acción del gobierno, como así también si los énfasis que se pueden observar corresponden exactamente a las directrices expresadas en los planes.

Igualmente las otras ordenaciones que se utilizan en la confección de los presupuestos tales como las clasificaciones económicas y las por objeto del gasto, crean algunos problemas de coordinación. La clasificación económica fue concebida como un instrumento de análisis global que permitiese observar el impacto que la acción del gobierno podría generar en la economía.⁹ Para ello su estructura básica fue derivada de los esquemas de cuentas nacionales, con la intención de que constituyese el instrumento que generase la integración de las transacciones públicas dentro de estos esquemas; desgraciadamente estas ordenaciones, ya sea por deficiencias estadísticas u otro tipo de limitaciones, adoptaron una estructura totalmente distinta a como se estaba trabajando dentro de las cuentas nacionales, lo que ha hecho muy difícil una integración directa de ambos instrumentos. Por su parte la clasificación por objeto del gasto tuvo una utilización muy intensa y básica con el presupuesto tradicional, pero frente al cambio de énfasis que se ha producido en los presupuestos, ha perdido importancia. Sin embargo la mayoría de los países continúa utilizándola prácticamente con el mismo esquema antiguo, lo que genera enorme rigidez en los presupuestos al aumentar la subdivisión con la introducción de programas y actividades y no haberse reducido sustancialmente la desagregación que venía empleándose en esta ordenación para otros fines. Adicionalmente a esto ha sido imposible implantar, al nivel del sector Público, un clasificador por objeto único para todos los organismos del Estado, creándose con ello problemas de normalización de los criterios de agrupación de los distintos ítems de gastos, a la vez que obliga a utilizar procedimientos extremadamente lentos en la consolidación de la información al impedir el uso de sistemas más modernos como los computadores.

Además cabría mencionar a este respecto la dificultad que representa en este proceso de coordinación el no disponer de un inventario y codificación única de proyectos, dado que difícilmente pueden lle-

⁹ NACIONES UNIDAS, New York. A manual for economic and functional classification of government transactions. New York [s.d.] (doc. ST/TAA/M/12)

gar a entenderse ambos organismos en torno a un aspecto tan concreto y tan importante como es éste, si la nomenclatura que se utiliza es una para los planificadores y otra para los efectos presupuestarios y operacionales. Es frecuente observar que frente a la pregunta de alguna autoridad de Gobierno si tal o cual proyecto está o no incluido en el presupuesto del año y cuenta con el respaldo de la Oficina de Planificación, es preciso realizar toda una pesquisa para llegar a determinar si esto es efectivo o no, dado que es muy probable que ese mismo proyecto aparezca en dos o tres partes con nombre diferente, con lo que las personas quedan en la duda si se trata de uno sólo o son tres distintos. Además la poca disponibilidad de estudios para justificar proyectos no permite formarse un conjunto de juicios objetivos con los cuales se determinen prioridades entre ellos, de tal forma que los planificadores puedan realizar recomendaciones sobre bases ciertas y los analistas presupuestarios tengan elementos concretos para decidir la inclusión de él en el documento presupuestario. Adicionalmente a esto los pocos estudios que se han podido realizar a la fecha en los distintos países latinoamericanos, están confeccionados basicamente para provocar una decisión favorable a la iniciación del proyecto, pero no para servir de guía y control de la ejecución misma de él, existiendo desuniformidad entre la estructura de costo determinada y las desagregaciones presupuestarias en uso, como así también careciendo de instrumentos operacionales como lo son los gráficos de Gantt, redes PERT, cronogramas financieros, cronogramas de uso de recursos físicos y humanos, etc.

Por último vale la pena referirse a un problema que tiene enormes repercusiones en el proceso de implementación de los planes y que es la extraordinaria rigidez a que está sometido toda la fase de ingreso-gasto del presupuesto Fiscal. - En teoría, para el Planificador, es reasignable cualquier volumen de recursos del presupuestos; sin embargo, quienes están acostumbrados a manejar este tipo de documento, saben que un alto porcentaje de los egresos públicos tienen carácter de fijos, es decir, están predestinados antes de iniciarse la etapa de confección del presupuesto mismo, por lo que las posibilidades de redistribu

bución se reducen bastante. Las causas de este problema son de diferente tipo. Entre éstas se puede mencionar el hecho que en la mayoría de los gobiernos Latinoamericanos es el Estado, por incapacidad del sistema productivo, el gran absorbedor de los excedentes de mano de obra que se generan en la economía, por lo que corrientemente está rodeado de una burocracia impresionante. Por otra parte este personal está convenientemente protegido por disposiciones legales, resultando de ello que en la práctica es sumamente difícil remover un funcionario, y en consecuencia, los gastos en remuneraciones y aquellos asociados a ellas (ayudas familiares, previsión, viáticos, etc.) tienen una extraordinaria rigidez de un año para otro. Adicionalmente a esto la falta de una adecuada programación regional y los micro intereses políticos, han generado una serie de ingresos afectados, o sea recursos que capta el Estado pero que tienen su destino de gasto pre-fijado en la propia ley que los creó, frente a lo cual el Gobierno pasa a ser un mero ejecutor de este mandato, sin tener posibilidades de dar una aplicación a ellos en las prioridades señaladas en el plan. Estas causas y otras que se podrían seguir enumerando, hacen que en definitiva las posibilidades de reasignar recursos en torno a las nuevas directrices provenientes de las Oficinas de Planificación sean bastante reducidas, situación que dificulta extraordinariamente la ejecución de los programas y proyectos aprobados en las Estrategias de Desarrollo.

3 IDEAS DESTINADAS A MEJORAR LA COORDINACION ENTRE PLANIFICADORES Y ADMINISTRADORES PRESUPUESTARIOS.

Este breve panorama del tipo de dificultades que están enfrentando planificadores y administradores presupuestarios para desarrollar una acción coordinada, puede haber dejado una impresión bastante desalentadora respecto a los avances logrados en torno a este problema. Sin embargo una conclusión de esta naturaleza sería un tanto precipitada, ya que si bien es efectivo que aún subsisten las deficiencias señaladas, no es menos efectivo que a la fecha se han alcanzado logros positivos en este campo. El que se haga un enfoque tan parcial del problema, esto es refiriéndose sólo a los aspectos negativos del él, no es el objetivo que nos anima, dado que el criticar lo que se hecho sólo tiene sentido si va acompañado de sugerencias para mejorar esas deficiencias. Es por ello que en esta tercera parte trataremos de discutir algunas ideas que podrían ser de utilidad para resolver los conflictos esquematizados en las páginas anteriores.

3.1 Consolidación del Sistema Institucional

El análisis de las deficiencias de coordinación discutidas en las páginas anteriores de este documento muestran, como aspecto básico del problema, la necesidad de robustecer y acelerar el proceso de reforma de las estructuras administrativas sobre las cuales descansan los sistemas de planificación y presupuestos. En aquella oportunidad se señalaron las principales causas por las que se generaba un desajuste institucional entre estos dos organismos, mencionándose en tal sentido: la falta de identificación entre el aparato administrativo y el conjunto de objetivos sociales seleccionados dentro de los planes; la carencia de integración de las oficinas de planificación a los sistemas normales de toma de decisiones del Estado; y, la necesidad de realizar algunos cambios importantes dentro de las unidades de Presupuestos a fin de hacerlos más funcionales a los requerimientos impuestos por la nueva mentalidad con que se ha enfocado el proceso.

La falta de concordancia entre los objetivos que la sociedad se ha impuesto como metas y el instrumento administrativo que el Estado dispone para organizar los trabajos tendientes a la consecución de los mismos, es un aspecto del problema que debe ser atacado de inmediato. Sin embargo el lograr ese tipo de compatibilización no es un asunto sencillo que pueda resolverse en términos de proyectos de modernización aislados e incoherentes y sin una visión de conjunto, sino que ello requiere de un proceso de reforma integral y programada. - Esto significa que todo los cambios que se intentan dentro de la Administración Pública deben estar concebidos como partes componentes de una estrategia global, pensada y diseñada acorde con los objetivos primarios que la comunidad ha proporcionado y que a su vez han servido de marco de referencia en la elaboración de los planes de desarrollo económico y social de los países, es decir, se trata de introducir como objetivo básico de los programas de reformas Administrativas el concepto de desarrollo y por lo tanto transformar la estructura orgánica del Estado en una administración "para" el desarrollo.

La implementación de una estrategia de reforma de esta naturaleza requiere de dos tipos de acciones: una macro-administrativa y otra micro-administrativa¹⁰. La primera de ellas estaría destinada a crear un órgano central encargado del proceso global de reforma y que tendría la responsabilidad de elaborar, implantar y controlar un plan nacional de Reformas Administrativas confeccionado de acuerdo a las directrices emanadas del plan de desarrollo y dentro de lo posible formando parte integrante de éste. - El enfoque micro-administrativo tendría como objetivo introducir cambios en cada uno de los organismos públicos; para ello se crearían pequeños centros institucionales de reformas que serían los encargados de compatibilizar las mudanzas de las estructuras de los distintos organismos del Estado dentro del enfoque global delineado en las estrategias macro-administrativas. Esta doble acción permite un abordaje del pro

10

VENEZUELA . Comisión de Administración Pública. La reforma administrativa en Venezuela. Caracas - 1971.

blema por etapas de acuerdo a las posibilidades de recursos que cada país disponga, sin que ello signifique una interferencia en torno a las reformas integrales que se recomienden en el plan.

Este proceso de Reforma Administrativa debe alcanzar en primer término a los propios organismos centrales de Planificación en el sentido de integrarlos definitivamente a la maquinaria Administrativa del Estado. Para ello es preciso que estas entidades desagreguen su organización a través de los distintos centros operativos que el ejecutivo emplea para concretar sus políticas, es decir, debería fomentarse la creación de unidades contraparte al nivel de Ministerios que adopten la forma de "Oficinas Sectoriales de Planificación", ¹¹ pero que a la vez sean órganos técnicos asesores de los ministros y autoridades de gobierno en cuestiones operativas. Con ello las oficinas de Planificación habrían descendido varios escalones en el detalle de sus variables macro-económicas, a la vez que se introducirían violentamente en el proceso operativo desde el momento que se transformen en asesores del poder político para cuestiones contingentes y para la definición de una estrategia de mediano y corto plazo generada en el seno mismo de las decisiones.

Sin embargo, para que las oficinas de Planificación estén realmente integradas a todo los procesos administrativos del Estado es preciso que estas unidades extiendan su organización a través de las distintas zonas geográficas del país a fin de poder formar pequeños núcleos regionales de programación que tendrían como misión el levantamiento de la problemática en las áreas mismas de conflicto, a la vez que proporcionarían una ayuda valiosa en la determinación de una estrategia que pretenda lograr un crecimiento mas equilibrado entre las distintas zonas del país. - Estudiado el problema a través del diagnóstico y diseñada la estrategia aconsejable, sería también labor de estas oficinas regionales, preocuparse para que estos conceptos queden incorporados en los planes nacionales y en los presupuestos anuales, acompañando y controlando el

11.

WATERSTON, Albert. Administración Pública para que? Un punto de vista pragmático. Santiago de Chile, ILPES, 1970 (ST/ECLA/Conf. 38/L.1)

desarrollo posterior de las obras que sea necesario realizar mediante contactos permanentes con los organismos públicos y privados encargados de su ejecución.

Adicionalmente a esto sería necesario que los órganos de planificación creen unidades administrativas encargados de la programación de corto plazo,¹² que vendrían a ser una especie de filtro de la información que fluye desde estos organismos a las oficinas de Presupuestos y vice-versa. - Este filtraje consistiría en una transformación de los antecedentes que emanan de los propios planes de mediano y largo plazo hacia instrumentos operativos tales como presupuesto monetarios, de comercio exterior, de inversiones sectoriales, etc., que permitirían dar instrucciones precisas a los centros ejecutivos del Estado a fin de que ajusten su acción a estas directrices; pero, la conversión también tendría que seguir una dirección opuesta, es decir, desde los centros operativos de corto plazo del gobierno hacia los órganos de planificación, función que también se desarrollaría en estos núcleos al encargarse de convertir el cúmulo de antecedentes que generan los centros ejecutores hacia lenguaje compatible con los usos de los esquemas de planificación. El disponer de estos centros de programación de corto plazo sería una ayuda enorme para conseguir una mejor coordinación entre estos dos entes, y probablemente podría llegar a representar el eslabón que uniese estos dos trazos de la cadena institucional del Estado que hasta la fecha han funcionado tan separados.

Las Oficinas de Planificación disponiendo de esta desagregación institucional de su organización en un sentido funcional y regional ya se habrían integrado de hecho al proceso administrativo del Gobierno, como así también se habría creado la infraestructura necesaria para elaborar y poner en marcha, con el suficiente grado de detalle y consistencia, planes asequibles a los niveles operativos.

12

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL. Santiago de Chile. Un sistema de planes operativos anuales para Honduras. Santiago de Chile, 1969.

Por otra parte, el problema que presentan las Direcciones Nacionales de Presupuestos en este sentido es totalmente distinto. A través de sus 150 años de trayectoria que se les puede asignar en promedio en los países latinoamericanos, han ido paulatinamente consolidando su prestigio y en estos momentos no existe ningún país en que ellas no estén integradas totalmente a los procesos administrativos del Gobierno. Sin embargo el tipo de dificultades que ellas están experimentando provienen precisamente de esa característica, dado que su evolución a lo largo de los años ha dejado en sus estructuras administrativas rasgos demasiados tradicionales para ser compatibles con los requerimientos del desarrollo y la planificación. Estas deficiencias se hicieron tan ostensibles que ya en la década de 1960 se comenzaron las reformas tendientes a eliminarlas y en estos momentos es de imprescindible necesidad consolidar los cambios ya iniciados y acelerar los que aún no han empezado, a fin de convertir la organización presupuestaria en un elemento funcional a los objetivos del desarrollo económico y social. Es decir, el esfuerzo de las unidades de presupuesto debe estar orientado no a integrarse al sistema institucional del Gobierno (debido a que ya lo están), sino a desarrollar elementos que permitan coordinar sus actividades con los órganos de planificación e irradiar, por su intermedio, eficiencia al resto de los servicios públicos.

A este respecto, las Direcciones Nacionales de Presupuestos deberían adecuar sus estructuras internas en el sentido de forma agrupaciones de trabajo orientadas hacia la formulación, ejecución y control de las políticas presupuestarias y no a la comprobación insustanciosa de la imputación contable correcta, adoptando una organización de tipo sectorial-regional, que presente claras contrapartes con las dependencias de planificación y los núcleos de planes anuales operativos, transformándose con ello los analistas presupuestarios en personas destinadas a administrar políticas y por lo tanto con los suficientes conocimientos como para entablar diálogo con las unidades equivalentes de los órganos de planificación y altos ejecutivos de la Administración Pública.

Adicionalmente a esto las Oficinas de Presupuestos deberían crear internamente unidades de programación y estudio que serían las depen

dencias encargadas de apoyar las unidades responsables por la administración del presupuesto en todos aquellos insumos de información externas al organismo (niveles de PIB; tasas de inflación esperada; énfasis sectoriales, etc.) que son básicos para la elaboración y ejecución posterior de éste, a la vez que concentrarían todas las informaciones que proporcionasen las divisiones sectoriales y regionales del proceso operativo del presupuesto para hacerlas llegar a las unidades de planificación de corto y mediano plazo.

3.2 Acción sobre el Elemento Humano

El disponer de un aparato institucional adecuado a las necesidades del desarrollo, no necesariamente garantiza una acción coordinada entre las áreas de planificación y presupuesto. - Adicionalmente a eso es preciso contar con cuadros de personal entrenados y concientizados con los nuevos esquemas, a fin de que sepan sacarle partido y establezcan los necesarios puntos de contacto tendientes a crear una mentalidad común entre ambos tipos de profesionales con el objeto de generar las condiciones favorables a una ejecución racional de los planes. - Es evidente que si se desea lograr un mismo objetivo, ni los planificadores pueden programar olvidando a los ejecutores, ni estos pueden operar independientemente de los planificadores; es fundamental que se produzca una acción coordinada entre ambos.

A este respecto pareciese ser que el camino mas directo para emprender esta labor, sería efectuar una campaña persistente y sistemática de divulgación en torno a los conceptos de planificación y técnicas presupuestarias, de tal forma que cada persona no sólo posea los conocimientos específicos de su área directa de trabajo, sino también disponga de los conocimientos necesarios como para comprender muchas de las actitudes y dificultades que enfrenta el especialista en el otro campo de acción.

Para conseguir un resultado de esta naturaleza, existen varias alternativas, pero solo me referiré a dos tipos de experiencias en

las cuales tuve oportunidad de comprobar su eficacia . Una de ellas di-
ce relación con programas de capacitación de tipo académicos y otra con
algunas variantes de coordinación de trabajo ¹³.

En una primera etapa del proceso de coordinación parecie-
se ser mas adecuada la realización de cursos de capacitación en las cua-
les se enseñe planificación a los administradores presupuestarios y téc-
nicas presupuestarias a los planificadores, ya que, como vimos anterior-
mente, muchos de los problemas sucitados provienen del desconocimiento de
la operatoria de la área con que debe coordinarse. Superada esta fase
básica de divulgación convendría promover la realización de seminarios en
que participen conjuntamente ambos tipos de funcionarios. Estos semina-
rios deberán ser muy bien preparados, seleccionando cuidadosamente el ni-
vel y homogeneidad de los participantes, eligiendo temarios adecuados a
los objetivos que se pretende lograr y desarrollo de los mismos muy bien
programado a fin de evitar cualquier tipo de fracaso. Estos seminarios
si se administran inteligentemente, pueden transformarse en un vehículo de
mucha eficacia en la formación de esta mentalidad común, porque no sólo
tendrían el resultado directo en relación a los temas que se traten sino
que darían oportunidad de convivir durante algún tiempo a las personas que
afrontan este conflicto, quienes podrían discutir los problemas que preo-
cupan a ambos y establecer amistades que posteriormente facilitará mucho
el trato humano que acompaña necesariamente a todo trabajo que debe reali-
zarse en conjunto.

También las experiencias mencionadas demostraron que para
el logro de este objetivo resulta de utilidad la realización de algún tra-
bajo determinado formando grupos mixtos con ambos tipos de especialistas.
El que estas personas tengan la oportunidad de dialogar y analizar sus
diferencias en base a un caso concreto y con un grado de detalle suficien-
te, dará oportunidad para que cada cual demuestre en los hechos el por

13 NACIONES UNIDAS. Grupo Internacional de Estudios sobre Planificación.
Comité Ejecutivo. La formación del personal nacional de planificación.
- In:-----, La evolución de la capacidad administrativa para el
desarrollo. New York, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos,
1970, p. 74-86.

qué de sus puntos de vista con lo que cada uno podrá comprobar la inconveniencia de abordar los problemas con enfoques demasiado unilaterales. Por otra parte, el que como producto de estas reuniones se obtenga un trabajo con el cual se identifiquen tanto unos como otros, representa un paso extraordinariamente positivo hacia un enfoque común de la problemática que ambos especialistas tendrán que abordar en el futuro. Sin embargo, tal como el caso anterior, es indispensable asegurar el éxito de la experiencia, para lo cual es importantísimo formar los equipos de presupuestos y planificación con personas que sean relativamente homogéneas, como así también seleccionar muy bien el trabajo en cuestión, sobre todo en relación a dos aspectos : uno, que el tema elegido sea lo suficientemente equilibrado como para que asegure la posibilidad de participación de los dos tipos de especialistas y el otro, que el resultado obtenido como producto de las reuniones sea utilizado posteriormente de tal forma que los integrantes del grupo vean que el esfuerzo y entusiasmo desplegado no representó una pérdida de tiempo.

Un tercer camino que podría intentarse en esta acción para lograr un cambio de mentalidad en esta tendencia a apreciar los problemas solo en función de los elementos de sus respectivas áreas de trabajo, es la de trasladar, por ejemplo, un funcionario que labore en presupuestos a desarrollar tareas relacionadas con planificación y a su vez llevar una persona de planificación a trabajar en materias de administración presupuestaria. Este trasplante de funciones produce en las personas una actitud crítica a todo lo nuevo que empieza a enfrentar, pero a la vez toman conciencia de sus limitaciones en esa área específica, transformándose con ello en un elemento en óptimas condiciones para realizar una acción de compatibilización de criterios y actitudes entre planificadores y operadores presupuestarios.

3.3 Grado de Detalle de Planes y Presupuestos y Uniformidad de Sistemas Estadísticos.

Quando analizamos las diferencias derivadas de problemas

técnico-operacionales, se dijo que las desinteligencias encontradas proveían básicamente de una inadecuada desagregación de planes y presupuestos, una falta de estandarización en la nomenclatura usada y rigideces presupuestarias que dificultaban la asignación de recursos.

La carencia de detalle de los planes representa un problema que es preciso encarar con cuidado, debido a que se requiere encontrar una adecuada fórmula que ecuacione convenientemente el nivel de desagregación con la flexibilidad que necesitan los planes para ir adaptándose a los cambios que inevitablemente introducen las situaciones de tipo coyuntural que no estaban contempladas dentro de ellos. - Tal como se mencionó en su oportunidad, en la actualidad, después de una serie de experiencias fallidas, se está intentando una solución que parece resolver el problema en una forma mucho más eficiente. - La hipótesis básica que envuelve el nuevo plantamiento es que si bien los objetivos primarios delineados por la sociedad siempre deben estar presentes en todo plan, cualquiera que sea el plazo que ellos abarquen, no es menos efectivo que las estrategias y objetivos parciales no necesariamente deben ser las mismas en un plan de mediano y largo plazo que en una programación de corto plazo. - Los planes a mediano y largo plazo tienen por preocupación fundamental transformaciones estructurales de la economía y en este sentido no necesitan establecer el detalle y precisión que se requieren a nivel de los centros operativos ¹⁴; en cambio los planes de corto plazo tienen un énfasis distinto, ya que su preocupación básica es el cumplimiento de una parte de los objetivos establecidos en los planes de mayor alcance y por lo tanto sus inquietudes están orientadas a determinar directrices viables y compatibles con la coyuntura socio-económica que se prevee para el período en que se está viviendo o el siguiente. - Es decir, la programación anual, es un esquema que tiende a resolver las preocupaciones del presente o futuro cercano, pero siempre con vista a buscar la mejor forma de cumplir las metas generales establecidas en los planes. - A este res

14

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACIÓN ECONOMICA Y SOCIAL, Santiago de Chile. Planes Anuales Operativos: orientaciones metodológicas. Santiago de Chile, 1969.

pecto sus instrumentos de acción deben ser lo suficientemente específicos y concretos como para orientar a las unidades ejecutivas dentro del esquema y estrategia que se haya determinado.

En realidad, el conflicto desagregación versus rigidez que estaban presentando los planes, se está intentando resolverlo a través de la descomposición del problema original en distintas etapas según las necesidades básicas que estén destinados a resolver. - Así los programas de mediano y largo plazo podrán mucho énfasis en mostrar los cambios en la estructura sócio-económica que es preciso realizar para alcanzar una determinada tasa de desarrollo, adaptando una configuración flexible que les permita ir incorporando las modificaciones que presente la realidad en un momento dado, sin inquietarse mayormente por entrar en detalles que no sean necesarios para especificar estos objetivos; en cambio, la programación de corto plazo tendrá como preocupación el orientar y dirigir la acción en ese período, por lo que su estructura será netamente operativa y lo más específica posible.

Sin embargo, en éste problema de la incomunicación que se genera entre los órganos planificadores y las oficinas de presupuestos a causa de una deficiente desagregación de los documentos básicos con que ellos trabajan, no sólo se debe culpar al primero de ellos de esta dificultad, debido a que las leyes de presupuestos muestran graves fallas a este respecto también. - En este sentido, el problema es inverso al que se acaba de analizar, es decir, los documentos presupuestarios disponen de un exceso de detalle que dificulta enormemente la ejecución sin que ello signifique un mejor conocimiento de los elementos estratégicos que hay contenidos en él y por lo tanto favorezca la coordinación que se requiere exista entre las distintas unidades administrativas del Sector Público. - Esta característica de los presupuestos proviene desde la época en que lo importante era "controlar la honestidad de los funcionarios" para lo cual mientras mas se especificasen las partidas de gastos mas puntos de control y restricciones a la discrecionalidad se tenían, llegándose a disponer de clasificadores por objeto del gasto increíblemente desagregados. - No obstante, ya se discutió que lo que se requería ahora era cumplir con ciertos objetivos que se habían determinado previa

mente y en éste sentido lo mas sensato es eliminar al máximo cualquier tipo de traba administrativa que pudiese interferir en el logro de los resultados; o sea, el ejecutivo requiere "flexibilidad operativa" para cumplir eficientemente su cometido lo cual difícilmente se puede lograr manteniendo presupuestos en los que se especifique hasta los mas mínimos detalles a través de clasificaciones por objeto del gasto desagregadísimos. Pero que se logre esa comunicación entre ejecutivo y objetivos a cumplir, es preciso que el documento presupuestario se estructure de una manera que sea capaz de mostrar con claridad las metas que se pretende alcanzar a fin que las personas encargadas de realizar las acciones sepan concretamente cuales son los resultados que deben obtener, a la vez que estén concientes que será en base a ellos como tendrán principalmente que rendir cuenta de su gestión administrativa. - Es en este punto donde la implantación de Presupuestos por Programas puede proporcionar una ayuda a la solución del problema al aportar un mayor número de informaciones sustantivas, lo que permitiría reducir considerablemente la rigidez que introduce una itemización del gasto demasiado detallada.

Adicionalmente a esto, a fin de dar una mayor posibilidad operacional a las reformas, resulta imprescindible establecer una normalización de las nomenclaturas a utilizarse, intentándose la creación de clasificadores y códigos únicos que se empleen en todos los organismos del Sector Público, como así también en todas las unidades regionales del país. Para ello es preciso que las ordenaciones de sectores, programas, proyectos e item de gastos, se estudien convenientemente a fin de que se definan con precisión las diferentes agrupaciones que se desea aplicar y se introduzca en ellas la necesaria flexibilidad que requiere un clasificador que será aplicado en forma general a los distintos tipos de organismos que componen el aparato administrativo del Estado.

A este respecto, tanto los planes como los presupuestos deberían tener una desagregación sectorial en la que se contemple una adecuada subdivisión de las áreas productoras de bienes y servicios, acorde con las características propias del sistema económico del país y con las importancias sectoriales que se pretenda acentuar. Así podrá darse el ca-

so que en un país el sector de la pesca sea muy importante y por lo tanto convenga mostrarlo en forma explícita (Perú, por ejemplo), en cambio este mismo sector en otra nación no revista la misma importancia y quizás no valga la pena mostrarlo en forma separada (Paraguay). En todo caso cualquiera que sea el número de sectores seleccionados, se requiere que su ámbito en términos de contenido institucional como programático sea concretamente definido y normalizado su uso para toda las unidades del sector Público.

Una buena subdivisión sectorial requiere también de una eficiente apertura programática. Normalmente los países han efectuado una apertura de programas que se asimila mucho a la estructura orgánica de las unidades administrativas del Gobierno, perdiéndose con ello la continuidad de las directrices que comienzan en los niveles más agregados de los planes y se subdividen a través de sectores, programas y proyectos. Pero la verdad es que no es preciso que en los planes de mediano y largo plazo se incluyan todo los programas que el Estado necesita desarrollar para cumplir su misión, sino que bastaría con que allí se especifiquen únicamente los "programas estratégicos" para el cumplimiento de las metas del plan, de tal forma que ellos sirvan de orientación básica para las aperturas de programas en los planes de corto plazo y en los presupuestos Gubernamentales. En estos dos últimos instrumentos, adicionalmente a este grupo primario de "programas derivados del plan", deben complementarse con un cierto número de programas auxiliares o de apoyo a esta estructura básica que se requieren para que los programas estratégicos puedan alcanzar sus objetivos. El cuadro se completa con una serie de programas que se derivan del funcionamiento del propio sistema institucional, tales como policía, justicia, defensa, etc., que si bien no tienen una participación directa con los sectores productivos de la nación, colaboran indirectamente con éstos al preocuparse de mantener las normas institucionales y legales que permiten el funcionamiento de la economía dentro de los marcos que la sociedad se ha impuesto. En resumen, una buena apertura de programas debe contener: "programas derivados del plan", programas de apoyo" y "progra - mas institucionales".

Siguiendo esta misma línea de razonamiento en relación con los proyectos que deben incluirse en cada programa tendríamos "proyectos asociados a programas derivados del plan", "proyectos vinculados a programas de apoyo" y "proyectos relacionados con programas institucionales". Esta primera clasificación de los proyectos permitiría mantener claramente la línea programática de que se habló anteriormente, a la vez que de por sí mostraría cuál es la importancia estratégica de los mismos. Sin embargo, los proyectos que se incluyan en cada uno de estos grupos, especialmente los relacionados con el primero de ellos, deberán estar respaldados por estudios que certifiquen su factibilidad a la vez que proporcionen una clara idea de sus características ejecucionales, para lo cual deberían acompañar instrumentos operativos tales como: cronogramas financieros, gráficos de Gantt, redes Pert, etc, a fin de que constituyan una eficiente herramienta en el proceso de asignación de prioridades y en la iniciación y puesta en marcha posterior de las obras contempladas en ellos. Además debería hacerse un serio esfuerzo tendiente a crear una nomenclatura y codificación única de proyectos a fin de evitar el desorden que significa el tener para un proyecto dos o más identificaciones con la consecuente pérdida de tiempo que eso significa y las fallas de coordinación que ello genera. Esto requeriría la realización de un catastro de los proyectos que actualmente están en ejecución o estudio para que a través de la confección de un listado de ellos, agrupados de acuerdo a las ordenaciones mencionadas, se les asigne el código correspondiente.

Otra clasificación que es muy importante que tanto planes como presupuestos incorporen a sus esquemas, es una desagregación en sentido geográfico, es decir, hacer una división de los problemas en términos regionales, lo que le proporcionaría a los documentos respectivos un alto contenido de realidad al permitir analizar las materias de sus incumbencias no sólo en el sentido funcional de los problemas (sectores, programas, proyectos), sino también darle una ubicación específica dentro del territorio nacional. Esta clasificación regional debe pensarse como instrumento de objetivos múltiples orientados básicamente al mejoramiento de las condiciones de integración de las diferentes zonas del país, como así también tendiente a producir un ordenamiento espacial de actividades

para provocar una desconcentración económica en el sentido de acentuar la participación regional en el proceso de toma de decisiones ¹⁵.

Por último, en relación con los problemas que presentan las distintas clasificaciones para lograr una mejor coordinación entre planes y presupuestos, no podría dejarse de mencionar la necesidad de mejorar y racionalizar las informaciones producidas por la clasificación económica que se emplea en los presupuestos. Esta es una metodología para ordenar las transacciones del Estado que proporciona valiosos antecedentes útiles para análisis global de los efectos económicos de las acciones del gobierno y que hasta la fecha ha sido muy poco explotada en este sentido, en parte por falta de un cabal conocimiento de sus bondades y en parte por una deficiente estructuración del instrumento. Los conceptos generales que se distinguen en esta clasificación deberían compatibilizarse con los esquemas de cuentas Nacionales en uso, que es donde provienen. Como estos esquemas también sirven de base para las proyecciones de los planes, indirectamente se estaría atacando otro punto que podría favorecer una mayor coordinación.

Otro factor que podría colaborar en el mismo sentido de lograr una acción más eficiente entre los órganos de planificación y presupuestos, sería la racionalización de la legislación presupuestaria en el entendido que con ello se busque dar respaldo al conjunto de reformas que se hayan iniciado o se pretenda acometer, a la vez que crear un mecanismo que elimine la rigidización de los fondos mediante la afectación de los ingresos; es decir, predeterminando el uso de los fondos mediante disposiciones legales que fijan el destino y uso de ellos. En una concepción moderna de la administración del Estado, como la que aquí se plantea, no

¹⁵ CHILE. Oficina Nacional de Planificación. Política de desarrollo nacional y directrices regionales. Santiago de Chile [s.d.] (Doc.G./DL/69-001)

la sólo no caben, sino que resulta extremadamente perjudicial, estas prácti
cas de rigidizar los recursos gubernamentales, sobre todo si se ha acep-
as tado un mecanismo para fijar prioridades nacionales y regionales como lo
son los sistemas de planificación.

Finalmente, sería preciso mencionar la necesidad de modifi-
car el sistema control que acompañará a estos cambios, en el sentido de
acercar la base contable hacia términos que reflejen mejor las modificacio-
nes de las variables en la esfera real de la economía. Ello requiere el
abandono de la contabilidad de caja en las reparticiones públicas por un
sistema sobre bases devengadas o contabilidad de compromiso, como se le de-
nomina corrientemente, acompañada de registros de costos que permitan re-
lacionar los usos de los insumos con los bienes y servicios que se produci-
rá con ellos, aprovechando las ventajas que proporciona el empleo de Pre-
supuesto por Programa. Estos registros deben llevarse en forma dual, o
sea, deben detallar tanto el avance físico de los programas y proyectos
como el costo financiero que estas acciones han implicado.

La estandarización de códigos y agrupaciones facilitaría
mucho la reforma de los sistemas contables, dado que ello abre la posibi-
lidad de utilizar computadores con lo que el proceso de registro y de cla-
sificación de la información se haría mucho más eficiente a la vez que am-
pliaría extraordinariamente las posibilidades de uso material disponible.

4 VISION GENERAL DEL PROBLEMA

Del análisis que se acaba de realizar se desprende que la descoordinación tiene perniciosos efectos en la eficiencia del aparato administrativo y en el sistema de toma de decisiones, llevando con ello a una inadecuada utilización de los escasos recursos que son capaces de generar las economías de los países latinoamericanos.

Cuando este problema se circunscribe a las vinculaciones que deben existir entre los Organismos de Planificación y las Oficinas Nacionales de Presupuestos, la descoordinación adquiere perfiles alarmantes, dado que está en abierta contradicción con el espíritu de racionalidad que pretenden implantar las técnicas empleadas en ambas áreas.

Si se quisiese realizar una búsqueda de las causas que generan esta incomunicación entre estos dos núcleos claves dentro del proceso de desarrollo, sería preciso pesquisar no sólo dentro del campo tecnológico de sus operaciones sino también tomar en consideración el ámbito histórico en el que han evolucionados los órganos respectivos, los aparatos institucionales que le sirven de infraestructura para su funcionamiento y las características del elemento humano que se ha congregado en torno a sus organizaciones. Un enfoque de esta naturaleza presenta un cuadro causal bastante complejo, que en cierta medida es un desafío a la acción por parte de gobernantes y especialistas en la materia, en el sentido de buscar soluciones prácticas a los problemas detectados.

El camino para encontrar esas soluciones presenta tres alternativas principales a seguir y que deben ser exploradas simultaneamente. En primer lugar, debe emprenderse una decidida acción destinada a robustecer los sistemas de planificación y presupuestos consolidando sus aparatos institucionales e integrándolos a la maquinaria administrativa del Estado. En segundo lugar, debe trabajarse por introducir en las mentes de planificadores y operadores presupuestarios el mismo tipo de motivaciones a fin de crear una mentalidad común para enfrentar los problemas de tal forma que las soluciones encontradas no sólo sean convenientes a los intereses de su propia área, sino también a los objetivos de la otra

unidad administrativa. Por último, existen ciertos mejoramientos tecnológicos que serían factibles de realizarse con lo que planes y presupuestos ganarían mucho en contenido y permitirían una mejor fijación de objetivos.

Finalmente, vale la pena hacer una reflexión en el sentido que todo proceso de reforma, vengan éstos desde los órganos planificadores o de las unidades presupuestarias, son cambios que alteran las reglas de juego existentes y por lo tanto exceden el campo netamente tecnológico para pasar al área de las decisiones políticas. De ahí entonces que cada vez que se pretende implantar una reforma sea preciso analizar su viabilidad, aspecto éste muy importante dado que una no aceptación de la idea por parte de quienes ostentan el poder decisorio en el país, hará que el cambio nazca muerto desde un comienzo, ya que por mucho que se perfeccione técnicamente, nunca llegará a convertirse en un instrumento de utilidad a la forma como estas autoridades conciben el sistema. Las ideas expuestas en este trabajo se esquematizan en el cuadro que se inserta a continuación.

vh/LW.

DESCOORDINACIÓN ENTRE PLANES Y PRESUPUESTOS

CAUSAS DE DESCOORDINACIÓN

ACCIONES TENDIENTES A ELIMINAR CAUSAS

