

TRABAJOS CITADOS

- Alers-Montalvo, Manuel, "Cultural Changes in a Costa Rican Village"; *Human Organization*, 15-2 (1957).
- Bose, Santi P., "Peasant Values and Innovations in India", *American Journal of Sociology*, 67 (March 1962).
- , "Characteristics of Farmers Who Adopt Agricultural Practices in Indian Villages", *Rural Sociology*, 26-2 (June 1961).
- Deutschmann, Paul J., "The Mass Media in an Underdeveloped Village", *Journalism Quarterly*, 40-1 (Winter 1963).
- Emery, F. E. and O. A. Oeser, *Information, Decision and Action*, Melbourne: Melbourne University Press; New York: Cambridge University Press, 1958.
- Erasmus, Charles J., "Agricultural Changes in Haiti", *Human Organization*, 11 (Winter 1952).
- North Central Rural Sociology Committee, "Adopters of New Farm Ideas: Characteristics and Communication Behavior", North Central Regional Extension Publication N° 13, October 1961.
- Rahim, S. A., *The Diffusion and Adoption of Agricultural Practices: A Study in a Village in East Pakistan*, Comila Pakistan: Academy for Village Development, 1961.
- Van den Ban, A. W., "Some Characteristics of Progressive Farmers in the Netherlands", *Rural Sociology*, 22-3.
- Wilkening, E. A., J. Tully and H. Presser, "Communication and Acceptance of Recommended Farm Practices Among Farmers in Northern Victoria", *Rural Sociology*, 27-2 (June 1962).
- Wolf, Eric R., "Types of Latin American Peasantry", *American Anthropologist*, 57.

TECNICAS ADMINISTRATIVAS DE LA PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

Introducción

BAJO los auspicios de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Instituto de Administración Pública, se llevó a cabo durante los meses de octubre y noviembre del presente año, el primer "Seminario de Capacitación de Funcionarios en las Técnicas Administrativas de la Planificación".

En dicho Seminario se exploraron temas de gran interés, tales como: *El significado y alcance de la planificación económica en México; La elaboración del plan; El órgano central de planificación, y La aprobación, ejecución y control del plan.*

Ante la imposibilidad de reproducir íntegramente la síntesis final de los trabajos del Seminario, en vista de su extensión y de las limitaciones de tiempo, los organizadores del Seminario han creído útil la difusión de los principales temas tratados, así como de las conclusiones que se pueden desprender del análisis de los trabajos que se presentaron, las cuales serán ampliadas en el documento definitivo.

Centralización de la planificación económica en México

Propósito básico

Tanto entre los altos funcionarios gubernamentales como en la opinión pública informada, existe la convicción de que para acelerar el desarrollo económico y social del país, es necesario acudir a las técnicas de la planificación económica, no sólo mediante la elaboración

de un plan que oriente la política gubernamental, sino creando un sistema operativo de planificación central dentro del actual aparato de la administración pública mexicana.

Conviene subrayar que no es suficiente con la decisión aislada en diversos sectores gubernamentales, de intentar planificar los distintos sectores que son de la competencia de las Secretarías y Departamentos de Estado. Para garantizar el éxito de la planificación económica y social en México, es necesario que ésta se lleve a cabo en forma centralizada. Tan importante como la elaboración de un plan de desarrollo a mediano o a largo plazo, es el diseño del conjunto de procedimientos y sistemas administrativos que garanticen el éxito de la ejecución de ese plan y la creación de los organismos responsables de coordinar las diversas tareas administrativas y técnico-económicas que la planificación exige.

El consenso general que existe sobre la necesidad de intentar en nuestro país como forma de gobierno la planificación económica y social centralizada, se fundamenta, sin duda, en la convicción de que el país ha alcanzado un grado de desarrollo económico y una madurez administrativa tales, que permiten suponer que la adopción de un sistema de planificación central produciría resultados positivos.

En efecto, México cuenta con un aparato de administración pública desarrollado; con cuadros de expertos y técnicos competentes; con un sector público dinámico cuya actividad influye decididamente en el rumbo que sigue el sistema económico; y con un sector privado cuya actitud receptiva permite suponer que estaría dispuesto a colaborar con las autoridades gubernamentales dentro de un esquema de planificación central que no implique el abandono de la economía de libre empresa.

Este trabajo intenta subrayar la necesidad de establecer un sistema de planificación central, superpuesto al actual aparato de la administración pública, señalar, a grandes rasgos, los problemas de operación de un sistema central de planificación económica y social y, por último, destacar los factores que permiten suponer que en México la planificación central puede ser llevada a cabo con eficacia y con éxito.

Significado de la planificación central

La planificación central es una forma de organización del Estado moderno para hacer frente a sus responsabilidades dentro de la colectividad; es en realidad un modo de gobierno. En su concepción más amplia, puede entenderse como la intervención del Estado en los pro-

cesos económicos y sociales con el fin de adaptar la actividad económica, es decir, la producción de bienes y servicios, a las necesidades sociales.

Desde el punto de vista estrictamente económico, la planificación central significa:

1. Que la significación y distribución de los diversos recursos productivos dentro del sistema económico, no se lleven a cabo exclusivamente mediante el juego libre de las fuerzas del mercado, sino que el Estado interfiera ese mecanismo para conseguir una óptima asignación de recursos.
2. Que los recursos destinados a la inversión con los que cuenta el sistema económico, se contemplen como un todo; es decir, que no es suficiente sujetar los recursos de la inversión pública a un plan, sino que los recursos de inversión a disposición del sector privado queden comprendidos dentro del plan general; cuando menos en los sectores claves del sistema.
3. Que esos recursos de inversión se sujeten a una tabla de prioridades; con arreglo a criterios técnicos.
4. Que las decisiones económicas básicas, tanto en el sector público como en el privado, deban coordinarse entre sí.
5. Que las decisiones económicas se tomen dentro del marco de una perspectiva a largo plazo, del desarrollo de los recursos productivos de la economía.

Desde el ángulo administrativo, la planificación central significa:

1. Establecer un denominador común que unifique criterios y dé coherencia a las múltiples actividades de la administración pública.
2. Crear las bases para lograr una adecuada delegación de autoridad y funciones, dentro de la estructura del Poder Ejecutivo. En efecto, un sistema de planificación central permite la formulación precisa de objetivos y metas a todos los niveles administrativos; asimismo, facilita la formulación de políticas y directrices generales que abarquen los diversos campos de atribuciones de la administración. Finalmente hace posible la vigilancia y el control de las actividades de las diversas dependencias del sector público.
3. Óptimo rendimiento del esfuerzo de los cuadros técnicos que integran el aparato de la administración, pues mediante un sistema de gobierno por objetivos y control de resultados, se estimula la iniciativa del personal calificado y se aprovechan al máximo sus conocimientos especializados.

Alcance de la planificación central

La noción de planificación central va más allá de la simple elaboración de un plan de desarrollo económico y social para el país. Múltiples experiencias extranjeras y la incipiente de nuestro propio país, ponen en relieve que la elaboración de un plan de desarrollo, aunque haya sido hecho con arreglo a las técnicas económicas más sofisticadas, no es garantía suficiente de que las actividades de los diversos sectores productivos se sujetan a los presupuestos del plan. En realidad, el factor clave del éxito de la planificación central en un país de economía mixta como México, radica en lograr una amplia participación de los diversos sectores productivos en la elaboración de los esquemas del plan de desarrollo, que permita obtener un acuerdo mutuo sobre las metas que deben alcanzarse y los instrumentos para lograrlo.

La elaboración de un plan de desarrollo por un grupo de expertos sin conexión inmediata con los diversos sectores productivos de la sociedad, corre el riesgo de convertirse en un trabajo de gabinete que no ejerza influencia decisiva sobre aquéllos que tienen en sus manos las decisiones económicas básicas. Un sistema de planificación central debe necesariamente permitir y aún más estimular la colaboración de los diversos sectores productivos. Cuando menos los sectores que a continuación se enumeran, deben intervenir activamente en la elaboración de los planes de desarrollo:

1. El sector gubernamental: administración pública central, empresas descentralizadas y organismos de participación estatal.
2. Sector privado nacional.
3. Sector obrero.
4. Sector campesino.
5. Centro de investigación y de enseñanza. /

Conviene subrayar aquí la importancia de la participación del sector privado nacional. El plan de desarrollo, por lo que hace a los programas de inversión del sector privado, no tiene fuerza obligatoria; resulta indispensable, entonces, obtener el acuerdo previo de este sector en la fase de preparación de los programas. La experiencia de otros países demuestra que es posible lograrlo. El mecanismo más conveniente parece ser el de las comisiones verticales por sector, integradas por representantes de las oficinas sectoriales de planificación, de la iniciativa privada que forme parte de ese sector, de los trabajadores del mismo y de las Secretarías de Estado y dependencias gubernamentales que tengan contactos directos con el sector de que

se trate. Resulta claro que la colaboración amplia de estos diversos sectores, facilita la puesta en marcha del plan de desarrollo.

Necesidad de un órgano central de planificación

Las tareas de la planificación central, exigen la creación de un organismo que se haga responsable de la coordinación de las actividades múltiples que requiere la planificación y en especial de la elaboración de los planes de desarrollo.

Es verdad que el simple mejoramiento de la coordinación entre las diversas Secretarías de Estado y otras dependencias públicas sería suficiente para elevar la eficiencia de las operaciones de la administración pública en forma considerable. Sin embargo, la operación de un sistema de planificación central, requiere de la realización de un conjunto de funciones que no pueden quedar localizadas de manera desarticulada en diversas dependencias gubernamentales. La necesidad imprescindible de crear un organismo o una oficina central de planificación, se pone de relieve con el señalamiento de las funciones que a esa oficina le habrían de corresponder. Las principales tareas de un organismo central de planificación, serían:

1. Concentración de información estadística y su análisis. Una tarea primordial de este organismo, es la unificación de los criterios para la obtención y el manejo de las estadísticas que se elaboran en las diversas dependencias gubernamentales y en el propio sector privado. Esta oficina habrá de dirigir la creación de una red organizada de comunicación al nivel nacional, con la finalidad de elaborar las estadísticas a niveles sectoriales y regionales que complementen las estadísticas nacionales, ya existentes, a nivel macroeconómico. Asimismo, esta oficina deberá concentrar toda la información estadística que sus necesidades requieran y estará en posibilidad de pedir a la Dirección General de Estadística la preparación de aquellas que en la actualidad no se elaboran.

2. Elaboración de inventarios previos. Para estar en posibilidad de elaborar un plan de desarrollo económico, es necesario contar con inventarios de los recursos físicos y humanos del país, con el fin de canalizarlos hacia las actividades más productivas. Es necesario, asimismo, la preparación de "Balances Físicos o Materiales" que permitan determinar las relaciones económicas entre los diversos sectores de la producción. Este conjunto de balances debe estar integrado a un sistema de cuentas nacionales.

3. Formulación del diagnóstico económico y social. Es necesaria

la existencia de un instrumento que cumpla estos propósitos: a) Ilustrar sobre el desarrollo económico del país en los últimos años; b) Examinar la situación presente en cuanto a características demográficas, recursos naturales, estructura jurídica y administrativa, etc.; c) Proyectar en forma automática, el desarrollo de la economía al ritmo actual de crecimiento y; d) Señalar los principales obstáculos al desarrollo.

4. Formulación de planes de desarrollo económico y social a mediano y a largo plazo. Es esta la responsabilidad clave del órgano central de planificación y la que exige una máxima competencia técnica. Posteriormente, mencionaremos las principales etapas en la formulación de un plan.

5.1 Coordinación con los sectores productivos: La oficina central de planificación, deberá dirigir la coordinación de las intervenciones de los sectores productivos, tanto en la fase de elaboración del plan como en la de su ejecución, mediante mecanismos diseñados especialmente al efecto.

6. Asesoramiento en materia de organización administrativa: El organismo central deberá estar en posibilidad de asesorar y formular recomendaciones sobre las necesarias reformas al aparato de la administración pública, con el fin de orientarlo a las nuevas tareas de la planificación del desarrollo económico.

7. Vigilancia, control y evaluación: El organismo central será responsable de preparar directrices que faciliten la vigilancia y el control de la ejecución del plan de desarrollo. Igualmente, será responsable de la evaluación de los resultados que se obtengan conforme el plan avance en su ejecución.

Características de un órgano central de planificación

Es objeto de intensa controversia el problema de la estructura y ubicación de un órgano central de planificación y su localización dentro del aparato de la administración pública. Sin embargo, es posible señalar un conjunto de características que forman parte de la naturaleza de un organismo de este tipo, cualquiera que sea su estructura y ubicación. Entre esas características se destacan las siguientes:

1. 'Una oficina "staff". No parece recomendable que el órgano central de planificación goce de autoridad ejecutiva. Sus responsabilidades no son de ejecución, sino de asesoramiento y coordinación a los más altos niveles de la administración pública; su activa participación en las tareas de la planificación, no debe dar lugar a que opere

directamente a través de la línea de mando. Su forma de trabajar debe estar inspirada en un alto espíritu de conciliación y convencimiento. Sin embargo, el producto final, o sea el plan, deberá tener un carácter operativo.

2. 'Respaldo del poder ejecutivo.' Independientemente del lugar que ocupe el organismo central de la administración, es imprescindible que goce del respaldo y apoyo de los más altos niveles gubernamentales y en especial del titular del poder ejecutivo. Si así no fuera, la oficina de planificación carecería de la autoridad y jerarquía necesarias para obtener la indispensable coordinación que la planificación exige.

3. 'Prestigio económico.' Como el principal centro de orientación de la política económica gubernamental, la oficina de planificación debe gozar de un 'alto prestigio técnico.' Los complejos instrumentos requeridos para la preparación de un plan de desarrollo hace necesario por igual, que esté integrado por los expertos más calificados con los que cuente el país. Un alto nivel profesional y moral impedirá que la oficina central de planificación anteponga intereses políticos o particulares a los propósitos generales que sustenta el plan nacional.

4. 'Ubicación y dimensiones.' Debe subrayarse que un órgano central de planificación que adopte la forma de una secretaría de Estado tropezaría con serios obstáculos para desempeñar su tarea. En primer término, se vería envuelto en el legítimo juego político que a estos funcionarios corresponde y, por lo mismo, dificultaría la coordinación técnica entre las diversas secretarías de Estado con intereses en el plan de desarrollo. En segundo lugar, le restaría flexibilidad a los sistemas y procedimientos que estableciera. En tercer término, haría suponer a los ojos de la opinión pública, que la responsabilidad de la ejecución del plan correspondería exclusivamente a la supuesta secretaría de planificación. A pesar de lo anterior, es recomendable que el órgano de planificación tenga acceso directo al titular del poder ejecutivo. No es este un requisito esencial, siempre que las tareas de planificación gocen de todo el apoyo político del propio Jefe del Poder Ejecutivo. La escasez de personal técnico de la más alta calificación, impone una limitación de las dimensiones del organismo de planificación.

Etapas en la formulación del plan

Las etapas básicas en la preparación de un plan de desarrollo económico, son las siguientes:

1. 'Selección de directrices básicas macroeconómicas.' El plan deberá incluir dos directrices básicas: a) En qué proporción el ingreso nacional se dividirá en consumo y acumulación y; b) Cómo deberán distribuirse las inversiones en las diferentes ramas de la economía, para lograr un mayor desarrollo equilibrado.

2. Determinación de objetivos sectoriales. Determinadas las directrices macroeconómicas, se formularán las proyecciones y estudios de los diferentes sectores que integran, tanto el sector público como el privado, a fin de determinar el ritmo y naturaleza del desenvolvimiento de cada uno de ellos y las inversiones requeridas para alcanzar las metas previstas; para el cálculo de la producción por sectores, es necesario hacer la estimación de la demanda final futura de bienes y servicios. Los objetivos sectoriales permitirían la elaboración de proyectos concretos, lo que constituye la etapa final en la formulación de un plan.

3. Programación del desarrollo regional. El plan económico nacional proporcionará el marco para la elaboración de planes regionales, los cuales serán preparados bajo la responsabilidad del órgano central de planificación, en colaboración con las unidades regionales interesadas.

El órgano central y el financiamiento del plan

En cuanto al financiamiento de los planes de desarrollo, el órgano central deberá realizar las tareas básicas siguientes:

1. Cálculo de los recursos financieros necesarios, internos y externos.
2. Determinación de las fuentes de financiamiento.
3. Elaboración del presupuesto anual de inversión.

El presupuesto anual es el instrumento mediante el cual se ponen en ejecución los planes de desarrollo; de hecho, es la herramienta económica más eficaz a disposición de la administración pública para cumplir con las metas preestablecidas en el plan. De ahí que resulte de máxima importancia que el órgano central de planificación intervenga en la preparación del presupuesto de inversión y el de gastos corrientes; es deseable que la formulación de tales presupuestos se realice en el seno del órgano central de planificación. El manejo del presupuesto debe permanecer bajo la esfera de competencia de las autoridades hacendarias.

Coordinación para la planificación

La planificación central consiste, básicamente, en la coordinación de las decisiones económicas tanto en el sector público como en el privado. La coordinación que más interesa obtener es, sin embargo, la del más alto nivel de la administración pública. En nuestro país, la coordinación de toda la política gubernamental, no sólo la económica, se concentra en manos del Presidente de la República. La ausencia de un gabinete al estilo de los gobiernos parlamentarios ocasiona, a menudo, duplicación de esfuerzos y falta de colaboración. Es recomendable que, para efectos de planificación económica, se establezca un mecanismo de coordinación del que formen parte los titulares de las llamadas secretarías "económicas" de Estado, el Director del Banco Central y los directores de otras agencias financieras y de desarrollo.

Al mismo tiempo, debe pensarse en el establecimiento de un mecanismo de colaboración, de asesoramiento y consejo que integre a los representantes de todas las fuerzas productivas del país, que pueda ser consultado sobre las decisiones básicas implícitas en los marcos generales del plan de desarrollo económico y social.

Ejecución del plan

La puesta en marcha y ejecución del plan, es la fase que aporta los verdaderos frutos, así como las más serias dificultades en la planificación económica y social. Multitud de intentos de planificación han fracasado en diversos países por la incapacidad del aparato administrativo al poner en ejecución los planes. Es comprensible que así suceda porque si bien en la fase de elaboración de los planes la participación puede restringirse y llevarse a cabo centralizadamente, en la etapa de ejecución interviene prácticamente la totalidad de la administración pública y el sector de empresas descentralizadas, así como organizaciones del sector privado y del sector público, regional o local.

El peso de la ejecución del plan, por lo que toca al sector público, descansará sobre las Secretarías y Departamentos de Estado, particularmente aquellas directamente involucradas en materias económicas, sobre la banca central y las agencias nacionales de financiamiento y desarrollo, y sobre los grandes organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Las Secretarías y Departamentos de Estado deben adoptar una triple actitud que favorezca la ejecución de los planes: a) Responsabilizarse directamente del cumplimiento de

los propósitos del plan en la esfera de su competencia; b) Renovar su organización administrativa con miras a elevar la eficacia de su funcionamiento; c) Conceder prioridad a las tareas de planificación.

La trascendencia de las actividades de las empresas públicas, en cuanto a la ejecución del plan de desarrollo, puede medirse si se recuerda que sus inversiones representaron en el año de 1963, el 61% de la inversión pública total. Para ajustar sus actividades y facilitar la ejecución del plan en ese sector, sería recomendable aplicar las directivas siguientes: a) Revisar sus objetivos, su organización y su funcionamiento; b) Cuantificar sus beneficios y costos y, c) Evitar su proliferación innecesaria.

La ejecución del plan a escala regional y local, exige mejorar la coordinación entre los diversos órganos de la administración central y las dependencias encargadas del desarrollo económico en las entidades federativas o las regiones administrativas que al efecto se establezcan. Lo anterior exige que las directivas centrales sean comunicadas a los niveles regionales y locales y que se obtenga el apoyo efectivo de la población a los esfuerzos de desarrollo económico. Deberá recurrirse a la creación, cuando esto sea indispensable, de organismos administrativos encargados de la ejecución regional de los planes. Debe pensarse en la posibilidad de sumarse al esfuerzo de ejecución de la planificación, las actividades de los partidos políticos nacionales con ramificaciones en las pequeñas localidades.

El sector privado industrial y comercial, deberá hacerse responsable ante la opinión pública por el cumplimiento de las metas y programas que le corresponden de acuerdo con los presupuestos del plan. A las organizaciones representativas de las diversas ramas del sector privado, les corresponde el principal papel de difundir las políticas y directrices del plan, así como estimular permanentemente a sus miembros para que ajusten sus actividades al mismo.

Factores críticos de la ejecución del plan

1. La reforma administrativa. En realidad el éxito de la ejecución del plan depende en gran parte de que la administración pública opere con la suficiente eficiencia y flexibilidad que le permita hacer frente a las demandas del plan. En la situación actual de la administración pública mexicana y a pesar del nivel de competencia técnica alcanzado, la planificación central impone la necesidad de una reforma administrativa. Los elementos principales de una reforma administrativa en función de la planificación, serían:

a. Modificaciones estructurales en el poder ejecutivo federal. Se requiere la transformación de la estructura de algunas de las secretarías de Estado, con el fin de evitar duplicación de actividades y para dotarlas de la flexibilidad suficiente que les permita ajustar sus tareas a las cambiantes necesidades del desarrollo económico. Sería conveniente reconsiderar la organización del poder ejecutivo federal a su más alto nivel, mejorando la distribución de atribuciones y definiendo detalladamente responsabilidades y funciones.

b. Modificaciones internas a las Secretarías y Departamentos de Estado. Desde hace tiempo se siente la necesidad de mejorar la organización administrativa interna de las secretarías y departamentos de Estado. La planificación central hace esta tarea imprescindible. Es necesario que las grandes dependencias gubernamentales se manejen con el auxilio de las modernas técnicas de administración; entre esas técnicas podemos mencionar algunas cuya adopción es urgente:

- 1) Utilización de organismos de "Plana Mayor".
- 2) Creación de unidades de organización y métodos encargadas de llevar a cabo el estudio de la simplificación de los métodos y procedimientos de trabajo y la elaboración de manuales de organización a todos los niveles.
- 3) Establecimiento de unidades de alto nivel, encargadas de la administración del personal cuyo propósito sería la utilización de técnicas modernas de selección, capacitación y compensación del personal.
- 4) Creación de oficinas de adquisiciones y compras que operen con criterios uniformes en todas las Secretarías de Estado.
- 5) Creación de unidades de programación cuya tarea sería la preparación de los programas internos, teniendo como base el plan general y la recolección de los materiales necesarios para las actividades del órgano central de planificación. Estas unidades estarían encargadas de la coordinación interna de los programas, del control de los mismos y de las relaciones con la oficina central de planificación.

2. Comunicación y relaciones públicas. Para garantizar el éxito en la ejecución de los planes de desarrollo, es necesario que: (a) Los planes y programas sean conocidos por todos aquellos que deben intervenir en su ejecución, o que en alguna forma se verán afectados por su resultado y; (b) Que se logre despertar una actitud positiva y entusiasta ante la planificación central por parte de los funcionarios, de los ejecutivos privados, de los trabajadores y de la opinión pública general.

Los dos requisitos anteriores significan que el gobierno debe elevar a la más alta jerarquía la función de comunicación y relaciones

públicas. Difundir los planes, ajustando la difusión a los diversos públicos a los que va dirigida; provocar el debate público sobre el plan de desarrollo en su fase de elaboración y en la etapa de ejecución; difundir las metas y objetivos que se pretenden alcanzar; esclarecer las nociones básicas sobre la planificación; despertar el interés público sobre los avances del plan; descubrir y eliminar "cuellos de botella" que impidan la marcha rápida de los programas; tales son algunas de las tareas de comunicación y relaciones públicas que la planificación central requiere.

Es recomendable que la dirección general de la función de comunicación, esté a cargo del órgano central de planificación.

Vigilancia y control de la ejecución de los planes

Con la etapa de vigilancia y control de la ejecución del plan de desarrollo, se cierra el ciclo de la planificación y, al mismo tiempo, se inicia uno nuevo. El sistema de planificación resultaría incompleto e ineficaz sin un proceso detallado de control que permita apreciar el progreso en el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos con el plan. Un mecanismo de control debe cumplir, cuando menos, los siguientes propósitos:

1. Ofrecer una visión de conjunto del cumplimiento de las metas y las labores realizadas en función del plan a los diversos niveles de ejecución.
2. Establecer la responsabilidad de las diversas dependencias en el retraso, ineficiencia o incumplimiento de las metas.
3. Permitir la identificación rápida del estrangulamiento en la ejecución del plan.
4. Ofrecer informaciones periódicas que permitan adoptar decisiones oportunas.

Las directrices generales en cuanto a la vigilancia y al control de la ejecución del plan, le corresponden a la oficina central de planificación; sin embargo, el control deberá ser piramidal, lo cual significa que cada unidad ejecutora está obligada a diseñar sus propios mecanismos de control internos que dependerán del nivel jerárquico superior de ejecución hasta llegar al órgano central de planificación y al titular mismo del poder ejecutivo federal, a quienes corresponde vigilar el cumplimiento de los objetivos centrales del plan y de las metas sectoriales del mismo. Será también responsabilidad de estos últimos órganos, la vigilancia del comportamiento de la administración públi-

ca, de su organización y de los procedimientos adoptados para la ejecución del plan, desde el punto de vista macro-administrativo.

Evaluación de resultados y revisión del plan

Durante el período de ejecución del plan, los organismos que integran el sistema de planificación deben someter los resultados que se hayan obtenido a una evaluación periódica que permita al gobierno introducir cambios destinados a superar errores, modificar metas, si esto se hace necesario, reasignar recursos o alterar la estructura de la organización administrativa conforme las circunstancias lo exijan.

La evaluación de los resultados deberá efectuarse a un doble nivel: por un lado la determinación de la oportunidad y realismo de la política desarrollada por el gobierno, expresada en términos de los objetivos centrales del plan; por otro lado la evaluación requerida a la eficiencia, en términos de ejecución de cada una de las tareas previstas en el programa de desarrollo.

Naturalmente, ambas formas de evaluar son interdependientes pues, por ejemplo, una cierta tasa de crecimiento en un sector pudo o no obtenerse por razones que tienen que ver directamente con la eficiencia de la ejecución. La evaluación de la política gubernamental toca al titular del poder ejecutivo y, en última instancia, a los representantes populares en el Congreso de la Unión. La determinación de los niveles de eficiencia en la ejecución de los programas del plan corresponden, en cambio, al órgano central de planificación.

La revisión del plan, que es un proceso resultante de la evaluación, es una decisión política que queda en manos del Presidente de la República, actuando a través del órgano central de planificación.

CONCLUSIONES

1. La planificación es un instrumento para fomentar y acelerar el progreso de los países en vías de desarrollo, independientemente de su forma de gobierno y de su orden social.
2. La elaboración de planes y programas no es suficiente para orientar a un país por las sendas del desarrollo, es necesaria la existencia de un sistema, de un organismo y de las funciones específicas de la planificación.
3. La planificación efectiva depende del grado de eficiencia de toda la maquinaria administrativa. En el proceso de la plani-

- ficación deben intervenir, en una forma o en otra, todas las dependencias del gobierno, el sector público descentralizado, los organismos patronales, obreros y campesinos, y las instituciones de enseñanza superior e investigación científica.
4. En un país de estructura política federal, la participación activa de los estados y municipios es indispensable para que el plan de desarrollo económico y social tenga un alcance nacional.
 5. México ha alcanzado un grado de desarrollo económico y una madurez administrativa, que le permiten adoptar un sistema de planificación central.
 6. La planificación central es una forma de organización del Estado moderno para hacer frente a sus responsabilidades dentro de la colectividad; es una nueva manera de gobernar.
 7. La planificación central va más allá de la simple elaboración de un plan de desarrollo económico y social, es la participación de los diversos sectores productivos del país en la obtención de las metas que deben alcanzarse.
 8. Las tareas de la planificación exigen la creación de un organismo central, responsable de la coordinación de las actividades múltiples que requiere el desarrollo.
 9. El órgano central de planificación es una oficina de *staff* que debe contar con el respaldo del ejecutivo federal, tener prestigio técnico y estar colocado en un lugar dentro de la administración que tenga acceso directo con el titular del poder ejecutivo.
 10. La formulación del plan comprende: la selección de directrices básicas macroeconómicas, la determinación de objetivos sectoriales y la programación del desarrollo regional.
 11. Para el financiamiento de los planes de desarrollo, es preciso calcular los recursos internos y externos, determinar las fuentes de financiamiento y elaborar el presupuesto anual de inversión. Este último, es la herramienta económica más eficaz para cumplir las metas del plan, de ahí que el órgano central de planificación debe intervenir en la preparación del presupuesto de inversiones del sector público.
 12. La coordinación de las decisiones económicas de los sectores público y privado, es básica para la planificación central. Es recomendable un mecanismo de coordinación de los titulares de las "secretarías económicas", el Banco Central y otras instituciones financieras y de desarrollo.

13. La ejecución del plan es la tarea más difícil, en la que interviene toda la administración pública y las organizaciones del sector privado, el sector público regional y local; por consecuencia, debe dársele la mayor atención.
14. A pesar de la competencia técnica alcanzada por la administración pública mexicana, es necesaria una reforma que involucre la transformación estructural de algunas Secretarías de Estado, una mejor distribución de atribuciones y una definición detallada de responsabilidades y funciones. Además, la adopción de técnicas modernas de administración, como son: los organismos de *staff*, mejores unidades de administración de personal, compras y programación; estas últimas con la función de coordinación y control interno de los programas.
15. La función de comunicación y relaciones públicas acerca del plan, debe estar a cargo del órgano central, el que lo difundirá y tratará de provocar una actitud positiva de parte de funcionarios, ejecutivos, trabajadores y de la opinión pública general.
16. El sistema de planificación resulta incompleto sin un proceso de control que registre el progreso en el cumplimiento de las metas y objetivos del plan. Las directrices generales, en cuanto a vigilancia y control de la ejecución del plan, corresponden al órgano central, con la colaboración de las unidades ejecutoras sectoriales.

México, D. F., 20 de diciembre de 1964.

Gustavo Martínez Cabañas
Director del Seminario

Mauricio R. Carril
Secretario Ejecutivo

Coordinadores:

Jorge J. Tamayo
Eduardo Guerrero
Adolfo Lugo
Ignacio Pichardo