

<b>II. FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE PLANIFICACION Y ORIENTACION</b> .....	<b>28</b>
Planificación nacional .....	28
Organización de la planificación .....	29
Planificación para la ejecución .....	31
Planificación y participación popular .....	31
Planificación y descentralización .....	32
Cuerpo central de orientación .....	32
Sistemas de coordinación .....	34
<b>III. MEJORAMIENTO DE LA ORGANIZACION DE LA EJECUCION DEL PLAN</b> .....	<b>36</b>
Mecanismo de gobierno .....	36
Región y administración .....	38
Empresas públicas y autoridades .....	41
Organización de los servicios públicos .....	42
Gestión pública y uso de las técnicas modernas de gestión .....	43
Formulación y ejecución de proyectos .....	45
Administración reguladora .....	45

## II. FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE PLANIFICACION Y ORIENTACION

### *Planificación nacional*

La naturaleza y el contenido de la planificación nacional varían grandemente entre países, desde la planificación amplia e integrada en las economías de planificación centralizada hasta una planificación indicativa y parcial en las economías de mercado. En los países en desarrollo, la mayor parte de los cuales tienen economías de tipo mixto, el contenido de la planificación ha abarcado desde la preparación de planes multisectoriales que incluyen actividades en el sector público y en el privado hasta la compilación de programas de inversión para el sector público exclusivamente.

Las iniciativas de los países en desarrollo en materia de planificación nacional han significado, por lo general, el establecimiento de un organismo de planificación, al cual se ha confiado la tarea de preparar planes de desarrollo dentro del contexto de un concepto nacional de la planificación. Las funciones y la influencia de dichos organismos han variado en gran medida de un país a otro. En términos generales, empero, y a excepción de unos pocos ejemplos de planificación obligatoria, la función de dichos organismos ha sido de asesoramiento y el efecto de la planificación ha sido limitado.

Entre las principales razones por las cuales la planificación ha tenido un éxito limitado cabe mencionar los cambios adversos causados por acontecimientos económicos externos,

las influencias externas sobre las prioridades nacionales, la determinación de objetivos que excedían de la capacidad nacional, la utilización insuficiente e ineficaz de los recursos disponibles, incluidos los del sector privado; la falta de flexibilidad para adaptarse a circunstancias variables y las deficiencias de la infraestructura de la administración y hacienda públicas, incluida la organización de la planificación. Un punto particularmente débil de la planificación ha sido la deficiencia o ausencia de disposiciones de planificación en los departamentos operativos, así como en los diferentes niveles gubernamentales.

A fin de dar mayor eficacia a la planificación nacional para el decenio de 1980, los países en desarrollo deben adoptar varias medidas, especialmente acerca de las cuestiones que se examinan a continuación.

### *Organización de la planificación*

Lo esencial de la planificación nacional es proveer un marco rector para dirigir, orientar y coordinar las actividades de las entidades públicas y privadas a los fines de la consecución de las metas nacionales de desarrollo. En este sentido, la planificación nacional debe considerarse como un proceso generalizado, si bien incluye funciones netamente definidas para diferentes instituciones sociales, niveles de gobierno y sectores de la sociedad y para los organismos de planificación especializados. La formulación y ejecución de los planes de desarrollo es una responsabilidad compartida de todos ellos. En consecuencia, la organización de la planificación debe basarse en ese concepto fundamental de responsabilidad compartida. Ello entraña, entre otras cosas, la creación de sistemas de planificación a diferentes niveles gubernamentales y en diversos sectores de actividades. Esos sistemas deben prever vínculos entre los organismos centrales de planificación y los demás organismos de adopción de decisio-

nes, por una parte, y, por la otra, entre dichos organismos y los organismos de ejecución.

Algunos organismos de planificación han considerado que su tarea primordial consiste en la preparación de planes económicos de mediano plazo, asignando escasa o ninguna atención a los problemas de ejecución. Se preveía que, una vez preparados esos planes, podrían, de alguna manera, traducirse en políticas y programas de acción adecuados por las numerosas organizaciones e instituciones participantes en el proceso de ejecución. Este enfoque erróneo debe corregirse mediante las necesarias disposiciones institucionales y de participación.

La habitual limitación de la planificación nacional a las cuestiones económicas también ha contribuido a disminuir su eficacia. La experiencia ha mostrado que el cisma entre la planificación nacional y las cuestiones sociales ha repercutido adversamente en el éxito de los planes económicos y los resultados esperados. En consecuencia, el enfoque integrado de la planificación del desarrollo ha ido obteniendo mayor aceptación, si bien dicho enfoque se ha concretado escasamente en disposiciones de organización adecuadas e innovaciones sustantivas.

Una de las principales tareas que enfrentan los países en desarrollo es, por tanto, extender el alcance de la planificación para que abarque tanto las cuestiones económicas como las sociales. De manera análoga, deben crearse sistemas de planificación que abarquen horizontalmente diversos sectores y verticalmente diferentes niveles del gobierno. Además, los límites de los recursos globales, incluida la carencia de capacidad administrativa, exigirían una concentración en las prioridades y los objetivos estratégicos seleccionados que pudieran llevarse a cabo en un momento determinado. Esa planificación estratégica debe efectuarse sobre una base permanente a fin de que pueda adaptarse a condiciones variables y aprovechar las nuevas oportunidades que se presenten.

### *Planificación para la ejecución*

El éxito de la planificación nacional se ha visto disminuido, con frecuencia, por la falta de atención prestada a las estrategias y necesidades de ejecución. Para ser eficaces, la mayoría de los planes de desarrollo deben traducirse en legislación habilitante y medidas de política adecuadas en relación con cuestiones como las necesidades en materia de recursos y su disponibilidad, medidas fiscales y financieras, necesidades de personal y recursos tecnológicos. La ejecución de políticas y programas de desarrollo concretos suele requerir medidas concomitantes respecto de varias otras cuestiones, como salarios y precios, relaciones laborales y políticas de importación y exportación.

Una limitación de importancia es, desde luego, el grado de disponibilidad de los servicios administrativos y de gestión para la ejecución del plan en general y de sus políticas y proyectos constitutivos en particular. En la mayor parte de los planes no se hace mención de la capacidad administrativa y de gestión necesaria para su ejecución.

Para ser eficaz, la planificación nacional debe contener detalles relativos a las estrategias de ejecución, incluida la capacidad administrativa y de gestión necesaria, las medidas concomitantes requeridas por diferentes departamentos y jurisdicciones y las medidas contingentes que pueda exigir la evolución de las circunstancias.

### *Planificación y participación popular*

Se reconoce ampliamente la importancia de la participación popular para aumentar la eficacia de la planificación nacional. La participación popular puede lograr una correspondencia entre los objetivos sociopolíticos y económicos y las metas previstas. Además, puede contribuir a la movilización de recursos y a su utilización eficaz. Si bien la forma y el grado de participación popular es una cuestión política, se ha

comprobado que esa participación puede mejorarse mediante la mayor participación en la planificación del desarrollo de las autoridades estatales y locales, los gremios y otras instituciones sociales, los grupos comunitarios, las asociaciones de agricultores y pescadores y las organizaciones profesionales y comerciales.

### *Planificación y descentralización*

El principio de descentralización está relacionado con el principio de participación popular, pero no debe identificarse con él. Suele propugnarse la descentralización como un objetivo políticamente conveniente o como un medio de estimular una mayor iniciativa local en el proceso del desarrollo. Sin embargo, no debe considerarse que existe la alternativa de la centralización o la descentralización, ya que éstas son y deben considerarse complementarias en el proceso total del desarrollo nacional. Hay ciertas funciones que no pueden descentralizarse, en tanto que hay otras que se prestan para la acción descentralizada. Cada país deberá encontrar el equilibrio entre la centralización y la descentralización que mejor se adapte a sus circunstancias. Sin embargo, lo importante es que, si la descentralización forma parte de la estrategia de planificación del desarrollo, es indispensable que proporcione las pautas y marcos globales para las actividades descentralizadas a fin de lograr la integridad de los planes y procesos de planificación nacionales.

### *Cuerpo central de orientación*

El organismo central de planificación es, desde luego, sólo uno de los elementos del cuerpo central de orientación necesario en todo sistema de administración pública para convertirlo en un instrumento eficaz de desarrollo. Si bien la organización y el funcionamiento exactos del cuerpo central

de orientación pueden variar entre los países en desarrollo según su organización política, estilos de liderazgo y etapas de desarrollo, varios de sus elementos pueden identificarse como de suma importancia. Entre ellos cabe mencionar los siguientes;

a) Organismos centrales para obtener decisiones sobre política, es decir, oficinas de la secretaría de la presidencia y de la secretaría de gabinete;

b) Organismos centrales para recoger y elaborar datos que sirvan de base para adoptar decisiones a nivel nacional, tales como organismos de censos, organizaciones de estadística e instituciones de investigación;

c) Organismos centrales para movilizar y asignar recursos nacionales, como sistemas bancarios y monetarios centrales, ministerios de hacienda, organismos normativos y diversos tipos de autoridades financieras;

d) Organismos centrales para la planificación y desarrollo de la fuerza de trabajo, relaciones laborales, precios y salarios, y productividad, tales como departamentos y consejos de fuerza de trabajo, trabajo y productividad;

e) Organismos centrales para relaciones intergubernamentales, especialmente en los sistemas federales, como consejos y organismos intergubernamentales;

f) Organizaciones centrales para promover la aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo; y

g) Organismos centrales de desarrollo social, tales como organismos de educación, salud y bienestar.

La eficacia de la planificación nacional depende de la fuerza del cuerpo central de orientación en su conjunto. La tarea principal en muchos países en desarrollo es determinar los vínculos faltantes en el cuerpo central de orientación y proveerlos sin dilación. La calidad y cantidad de la información disponible para la planificación también han sido insuficientes en muchos casos y deben acrecentarse. A ese

respecto debe actuarse con prudencia, a fin de no recargar la capacidad analítica de los sistemas de administración pública y planificación.

En algunos países se ha comprobado la utilidad de crear instituciones de pronóstico y planificación para el futuro. Si bien esas instituciones han sido más numerosas en los países desarrollados, existe un creciente interés al respecto en los países en desarrollo. La creación y funcionamiento de ese tipo de instituciones pueden dar origen a debates sumamente constructivos respecto de los objetivos y prioridades nacionales y las estrategias para el desarrollo en condiciones nacionales e internacionales variables y pueden, en consecuencia, contribuir al mejoramiento de las políticas nacionales. Por consiguiente, la creación de instituciones de pronóstico y planificación para el futuro para las cuestiones estratégicas nacionales merece seria consideración por parte de los países en desarrollo.

#### *Sistemas de coordinación*

El cuerpo central de orientación es, además, el principal instrumento de coordinación. En la medida en que funcione eficazmente y dentro de los parámetros de los objetivos nacionales, puede lograr una acción coordinada y concertada de parte de los organismos y entidades operativos.

En la práctica, muchos países han tropezado con dificultades para lograr la coordinación entre diversos sectores y jurisdicciones. Estas dificultades pueden originarse en divergencias entre los intereses a corto plazo locales y sectoriales, por una parte, y los intereses nacionales, por la otra. Además, con frecuencia la planificación y la presupuestación han tendido a seguir orientaciones diferentes.

Para solucionar esas dificultades se han intentado varias medidas; entre ellas la promulgación de más procedimientos de control y exigencias en materia de consultas. Esas medidas suelen ser contraproducentes si se permite que lleguen a la



etapa en que afectan la iniciativa de los organismos operativos. La coordinación no debe transformarse en control. En consecuencia, para lograr una coordinación eficaz sin paralizar la iniciativa de los organismos operativos debe recurrirse a procesos estratégicamente importantes y no a controles minuciosos. La difusión de información y la adhesión de las autoridades políticas a los objetivos pertinentes pueden contribuir en gran medida al logro de la coordinación.

### III. MEJORAMIENTO DE LA ORGANIZACION DE LA EJECUCION DEL PLAN

#### *Mecanismo de gobierno*

Dado el consenso nacional acerca del papel de la administración pública en la gestión de los asuntos nacionales en general y de la política de desarrollo en particular, los países en desarrollo han de revisar su mecanismo de gobierno para adaptarlo a las tareas nacionales. La expresión “mecanismo de gobierno” se utiliza aquí en su acepción corriente y denota la organización de los niveles superiores de la administración bajo una dirección política.

La estructura predominante del vértice de la administración pública ha sido la organización de las actividades gubernamentales en una serie de grandes departamentos. Estos se han creado por lo general en diversas épocas como reacción ante los problemas más acuciantes y las actitudes del momento. Una vez establecidos tienden a desarrollar voluntad y relaciones propias y resulta difícil modificarlos al compás de las circunstancias cambiantes.

La estructura de los departamentos tiende a influir en la definición de los problemas que son “sustantivos” y a suscitar también cuestiones complejas acerca del establecimiento de prioridades, la asignación de recursos y la coordinación. En algunos casos se ha intentado resolver estos problemas creando departamentos supraministeriales. No obstante, hay

acuerdo general acerca de la necesidad de reorganizaciones y redistribuciones periódicas fundamentales de funciones para hacer frente a las circunstancias cambiantes.

Algunos países cuentan con unidades administrativas, generalmente dependientes del jefe de gobierno, que participan del "mecanismo de gobierno" y tratan de los problemas examinados anteriormente. Su competencia, sin embargo, ha permanecido limitada por lo general a cuestiones de importancia secundaria, como la asignación de nuevas responsabilidades entre diversos departamentos y el arbitraje en conflictos de competencia entre departamentos. Se ha de reforzar y dotar a estos organismos de los medios necesarios, a fin de mantener la capacidad del mecanismo de gobierno para reaccionar ante circunstancias nacionales cambiantes.

El examen de la situación de los países en desarrollo revela una creciente divergencia entre la nueva definición de las cuestiones y los problemas relativos al desarrollo, por una parte, y la estructura del mecanismos de gobierno, por la otra. Mientras los problemas del desarrollo se plantean cada vez más en términos de cuestiones como las de los alimentos, la energía, la estanflación, el empleo, la calidad de vida, el medio ambiente, los asentamientos humanos, la población y el desarrollo rural, la estructura del mecanismo de gobierno sigue organizada en departamentos clásicos, ninguno de los cuales abarca la totalidad de los problemas que recién se ha comenzado a conocer. Los cambios en el contenido de las políticas públicas también hacen necesaria la revisión del mecanismo de gobierno. Los importantes debates que han tenido lugar sobre la aplicación de los métodos multidisciplinarios de desarrollo tenían en cierto modo como finalidad la superación de estos problemas de organización. Sin embargo, en la práctica los planteamientos multidisciplinarios sólo han tenido efectos limitados.

Existen otras consideraciones que indican la necesidad de cambios en el mecanismo de gobierno. Por ejemplo, se reconoce cada vez más la necesidad de fomentar la orienta-

ción de la ciencia y la tecnología hacia el desarrollo, y los países están poniendo en práctica, individual y colectivamente, programas que tienen ese objetivo. Sin embargo, para que un país pueda aplicar de forma eficaz esa política, es preciso introducir en su mecanismo de gobierno disposiciones para la formulación y la ejecución de políticas científicas y tecnológicas en general y para la elaboración y el uso de tecnologías concretas en los distintos sectores.

Análogamente, como la mayor parte de los problemas relativos al desarrollo tienen dimensiones internacionales, es preciso incorporar al mecanismo de gobierno disposiciones organizativas que permitan abordarlos eficazmente.

Aunque no existen criterios de organización del mecanismo de gobierno universalmente aplicables, es importante que cada nación revise su estructura organizativa en los niveles superiores a fin de que al iniciarse el decenio de 1980 esté en consonancia con las aspiraciones, las oportunidades, los recursos y las principales preocupaciones nacionales. Además, es importante que el mecanismo de gobierno se mantenga flexible, de manera que pueda responder prontamente a situaciones y problemas cambiantes.

### *Región y administración*

Otra dimensión de las disposiciones administrativas para la ejecución de planes es la que configuran los sistemas de gobierno local, las organizaciones territoriales y las redes locales de ministerios sectoriales. En los estados miembros de una federación existe también el nivel de los gobiernos de los estados que componen la federación con su propia red de organizaciones. La cuestiones más importantes a este respecto son la claridad en la distribución de poderes y responsabilidades entre diferentes niveles de gobierno, la participación efectiva de todos los niveles y entidades en el proceso de desarrollo, la coordinación de las actividades de desarrollo en

un nivel determinado y el tamaño de las unidades territoriales capaces de abordar eficazmente los problemas del desarrollo.

Las cuestiones mencionadas adquieren especial importancia en los estados pertenecientes a una federación. Los intentos más corrientes de resolverlas han consistido en el establecimiento de departamentos especiales y de consejos y autoridades intergubernamentales dedicados a diferentes temas. La cuestión de la administración para el desarrollo planificado en estos estados, sin embargo, sigue siendo una esfera de investigación relativamente olvidada, deficiencia que ha de corregirse a fin de lograr una acción concertada para el desarrollo nacional.

El gobierno local y la organización territorial de un país suelen ser anteriores al establecimiento de oficinas locales de ministerios sectoriales, y en la mayor parte de los casos ha sido más reciente todavía el surgimiento de la planificación nacional. El avance del proceso de urbanización tiende también a hacer que la competencia del gobierno local sea inadecuada para ocuparse de los problemas nuevos.

Los países en desarrollo han tratado de resolver estos problemas por medio de una serie de métodos organizativos. Los más corrientemente utilizados han sido la reorganización y racionalización del gobierno local, la creación de comités de coordinación territorial, la regionalización de la planificación y administración del desarrollo y la creación de autoridades especiales de desarrollo y de distritos destinados a fines especiales.

Un método promisorio para aumentar la eficacia en la ejecución de planes es el de la regionalización de los planes nacionales de desarrollo, unido a la delimitación de regiones a los efectos de la planificación y la coordinación y a la participación activa de todas las entidades interesadas en el proceso de ejecución.

El papel del gobierno local en el desarrollo nacional ha sido por lo general poco importante en muchos países por diversas razones. Una de ellas ha sido la escasez general de recursos

financieros en la mayor parte de los países en desarrollo y la tendencia a concentrar los recursos disponibles en proyectos de capital y en unas pocas ciudades importantes. Esto priva con frecuencia a los gobiernos locales de los fondos necesarios, especialmente para servicios sociales. Otras razones han sido en algunos casos la resistencia de las autoridades nacionales a compartir sus poderes, las deficiencias administrativas de los gobiernos locales y la tendencia del desarrollo industrial y de la mano de obra capacitada a concentrarse en torno a las ciudades importantes.

Se puede dar mayor entidad y realidad a los conceptos cambiantes del desarrollo, con su insistencia en las necesidades básicas, en la calidad de vida y en la distribución de los frutos del desarrollo, así como a los principios aceptados de la participación popular y la descentralización, si se refuerza el gobierno local, imbuyéndolo de estos conceptos. Para que los gobiernos locales participen eficazmente en el desarrollo nacional es preciso realizar esfuerzos decididos y conscientes para invertir las tendencias adversas mencionadas anteriormente con medidas como la descentralización, la asignación de mayores recursos administrativos y financieros a las autoridades locales y la introducción de planes de incentivos. También hay buenos argumentos en favor de convertir a los gobiernos locales en autoridades coordinadoras de todas las actividades desarrolladas en su esfera de competencia, incluidas las de las oficinas locales de departamentos centrales. Algunos países han creado departamentos especiales en el plano nacional para ayudar a las autoridades locales a adquirir la capacidad administrativa y tecnológica necesaria y les han facilitado el acceso a los recursos financieros que necesiten para cumplir sus mayores responsabilidades.

El fenómeno de las áreas deprimidas dentro de los países plantea problemas especiales. Muchos países han puesto en práctica diversas medidas, como la desconcentración de las oficinas y actividades nacionales hacia dichas zonas, el

establecimiento de asignaciones y subsidios especiales, los incentivos para el crecimiento industrial y la concesión de importancia predominante a la construcción en ellas de una infraestructura física. Persisten dudas sobre la eficacia de estas medidas para solucionar los problemas de las regiones deprimidas, y para que éstas puedan alcanzar los niveles nacionales es preciso introducir métodos más innovadores que les proporcionen una mayor corriente de recursos financieros y de otros tipos para su desarrollo.

### *Empresas públicas y autoridades*

La razón de ser y la organización de las empresas públicas son en muchos casos un reflejo de los sistemas y principios Políticos vigentes. En otros casos han predominado consideraciones pragmáticas y empíricas, especialmente en lo que respecta a sus formas de organización. Entre esas formas de organización han figurado los típicos departamentos gubernamentales, las corporaciones públicas, las cooperativas y las empresas mixtas por acciones. En muchos países en desarrollo la organización de las empresas públicas como corporaciones públicas ha sido el método más corriente. Para justificarlo se ha sostenido con frecuencia que aquéllas necesitan una autonomía de la que rara vez disponen los departamentos gubernamentales. Esto ha conducido a su vez a interrogantes sobre la responsabilidad de tales empresas, y se trata ahora de hacer compatibles autonomía y responsabilidad.

Aunque la corporación pública como mecanismo para realizar diversas funciones en la esfera del desarrollo está todavía en el apogeo de su popularidad, no carece de inconvenientes. Algunos críticos consideran que la creación de corporaciones públicas es un instrumento que se ha utilizado a veces de forma indiscriminada, especialmente en el caso de las actividades no industriales, para eludir los problemas básicos de la reorganización de la administración pública. Existe un amplio acuerdo en que la proleferación de

corporaciones públicas no sólo tiende a dividir las responsabilidades respecto de una función concreta, sino que crea asimismo problemas de coordinación y de relación financiera entre empresas y presupuestos gubernamentales. También se ha planteado la cuestión de la relación de las corporaciones públicas con los departamentos funcionales pertinentes y con las autoridades legislativas y políticas.

El predominio de las corporaciones públicas ha llegado a la etapa en que se hacen necesarias una racionalización y una aclaración de relaciones. Por consiguiente, se insta a los países en desarrollo a que:

a) Establezcan los criterios que han de regir la organización como corporación pública de una función, un programa o una actividad;

b) Formulen conjuntos de normas sobre la organización y el funcionamiento de diferentes tipos de corporaciones públicas; y

c) Precisen el papel de las corporaciones públicas en el proceso nacional de desarrollo, inclusive sus relaciones con los departamentos centrales pertinentes y las instituciones financieras y presupuestarias.

Los problemas de otros órganos paraestatales, especialmente los de las empresas mixtas, son todavía más complejos en lo que se refiere a su administración y coordinación generales. Como las empresas mixtas son cada vez más frecuentes en los países en desarrollo, debe tratarse de hallar mecanismos apropiados para ponerlos al servicio de los objetivos económicos y sociales de la nación.

### *Organización de los servicios públicos*

Si bien las cuestiones relativas a la administración de personal se examinan más adelante, aquí se trata el tema de la organización de los servicios públicos en la medida en que afecta a la organización para la ejecución de planes. La organización de los servicios públicos en la mayor parte de los



países en desarrollo es literalmente una combinación de centenares de sistemas que abarcan diferentes clases, jurisdicciones, especialidades, profesiones y sistemas de remuneración. Los sistemas de organización actuales tienden a obstruir la asignación de personal donde más se necesita, a crear desigualdades y frustraciones y a dificultar la contratación y la colocación de personas con aptitudes y especialidades cuya demanda es reciente, por citar sólo unos pocos problemas importantes como ejemplos. Lo intrincado de toda estructura organizativa se complica así todavía más por la especial complejidad de la forma en que se organizan los servicios públicos.

Lo que se necesita es una racionalización y una reorganización de los sistemas de administración pública a fin de:

- a) Contratar y retener personas con las aptitudes requeridas para la formulación y la ejecución de programas y planes de desarrollo;
- b) Movilizar y asignar personal capacitado de acuerdo con las necesidades y las prioridades del desarrollo;
- c) Estimular a los funcionarios públicos a que den lo mejor de sí;
- d) Evitar los peligros de la burocratización;
- e) Conseguir la mejor utilización posible de los conocimientos disponibles en el país; y
- f) Procurar que haya congruencia entre la estructura organizativa y los sistemas de administración pública tomados como modelo.

### *Gestión pública y uso de las técnicas modernas de gestión*

Aunque sea adecuada la estructura organizativa y se disponga de personal, siguen planteándose interrogantes sobre el uso de métodos y técnicas de trabajo adecuados en la administración pública. Históricamente, ésta se ha preocupado más de las técnicas y de los Procedimientos jurídicos que del logro expeditivo de resultados. La tradición del derecho

administrativo sigue teniendo fuerza, con toda razón, en muchos países en desarrollo. En realidad, la administración pública ha de funcionar dentro de marcos jurídicos y respetar plenamente los procedimientos legales, en especial respecto de cuestiones relativas a los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

Al mismo tiempo, la aparición en el sector público de muchas actividades comerciales, industriales y económicas como parte del papel del Estado en el desarrollo nacional requiere una capacidad de gestión pública que hasta ahora correspondió sólo al funcionamiento del sector privado. Aunque la administración pública ha de funcionar dentro de marcos jurídicos incluso en estos casos, existe un margen considerable para el uso de técnicas modernas de gestión a fin de aumentar la capacidad de gestión pública de los sistemas nacionales. La literatura empresarial está dominada por gran variedad de técnicas de gestión modernas (por ejemplo, cibernética, investigación de operaciones, análisis de sistemas, análisis de la relación costo-beneficio, método de la trayectoria crítica, técnica de examen y evaluación de programas y técnicas de ciencia del comportamiento, como el desarrollo de la organización, el *brain-storming*, la dinámica de grupos y la educación de la sensibilidad), algunas de las cuales constituyen una novedad y otras que no son sino vinos añejos en odres nuevos. Los países en desarrollo han de utilizarlas selectivamente y en los casos más adecuados, pero siempre dentro de las limitaciones generales y por la política y el derecho públicos.

El criterio básico en esta esfera debería ser el objetivo público perseguido. No faltan ejemplos de procesos introducidos para poner en funcionamiento nuevas técnicas de gestión y que desbordaron los propósitos iniciales.

Muchas de las técnicas modernas de gestión se basan en el uso de computadoras. En algunos casos se han introducido indiscriminadamente por su valor como signo de prestigio o por presiones externas de diversos tipos. En otros casos no se

prestó atención alguna a la armonización del equipo. Propiamente dicho con los sistemas de programación y documentación para poderlo utilizar eficazmente. A este respecto, muchos países han introducido normas y políticas nacionales para la adquisición y el uso de computadoras.

### *Formulación y ejecución de proyectos*

Una esfera en la que se pueden lograr progresos considerables es la de la capacidad administrativa de las organizaciones públicas para identificar, desarrollar y ejecutar proyectos de desarrollo. Los organismos centrales pueden desempeñar un papel muy importante en esta esfera fomentando la formulación de proyectos y las técnicas de evaluación y promulgando directrices generales.

En el caso de proyectos importantes de desarrollo, en especial técnicos y de ingeniería, los países en desarrollo han recurrido con frecuencia a firmas y empresas asesoras extranjeras. Es importante que desarrollen su propia capacidad para la gestión de proyectos de envergadura mediante la creación de organismos especiales en caso necesario. Esta capacidad es necesaria para la eficiencia de las negociaciones y de la supervisión, incluso en los casos en que la ejecución de los proyectos se encomendará a contratistas extranjeros. Siempre es importante la participación de personal local a fin de desarrollar la capacidad nacional necesaria para proyectos posteriores.

### *Administración reguladora*

Una esfera de la administración pública que ha recibido escasa atención es la administración reguladora. Este es el principal instrumento de que disponen los gobiernos para lograr el cumplimiento de normas establecidas en el plano nacional en diversas esferas económicas y sociales y de objetivos nacionales de desarrollo.

La administración reguladora ha adquirido importancia recientemente por la determinación de los países en desarrollo de ejercer una soberanía económica efectiva sobre sus recursos naturales y de lograr que el aprovechamiento de éstos, tanto por el sector privado nacional como por las empresas transnacionales que realizan operaciones en sus territorios, guarden correspondencia con objetivos nacionales deseables. Por este motivo, los países en desarrollo han de reforzar sus mecanismos reguladores en esferas importantes de la actividad económica. Los sistemas reguladores requieren una concepción y una vigilancia constante para evitar que se anquilosen o que obstaculicen el proceso de desarrollo.