

ORIENTACIONES METODOLOGICAS PARA
LA PROGRAMACION A CORTO PLAZO

Nota: Este texto se limita a recoger algunos aspectos principales de la programación a corto plazo que pudieran ser útiles a los fines de discusión en la reunión de consulta. Al terminar éstas Secretarías presentarán un nuevo documento en el que podrán incorporarse los comentarios que suscite en la reunión esta versión provisional.

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Páginas</u>
Preámbulo.....	1	1
1. La finalidad de la programación a corto plazo..	2 - 4	1
2. Contenido y método de formulación	5 - 24	2
a) Diagnóstico y determinación de los objetivos económicos y sociales.....	5 - 7	2
b) Los instrumentos de acción del sector público.....	8 - 16	3
c) Elementos de juicio para la evaluación y selección de proyectos.....	17 - 20	6
d) La política económica dentro de la planifi- cación de corto plazo.....	21 - 24	6
3. La organización para la planificación.....	25 - 32	7

Preámbulo

1. En un intento de ayudar a los funcionarios latinoamericanos encargados de la planificación en sus tareas inmediatas de formular y ejecutar los planes de desarrollo económico y social, las secretarías de la OEA y la CEPAL se permiten presentar, en forma sucinta y concreta, las siguientes orientaciones para la preparación de programas de desarrollo a corto plazo. Las notas que siguen se basan en gran parte en los documentos y discusiones del Seminario Latinoamericano de Planificación, pero incorporan además algunos puntos que no se debatieron a fondo en él y que ambas secretarías consideran de interés práctico para el mejor desempeño de la actividad de planificación. Aunque algunas de esas orientaciones encuentran su fundamento en los debates del Seminario mencionado, cabe señalar que no siempre reflejan una unanimidad de pareceres entre los participantes en sus deliberaciones.

1. La finalidad de la programación a corto plazo

2. La programación a plazo corto puede considerarse como una parte de la planificación a largo plazo. Puede también enfocarse como un programa de acción inmediata, en campos concretos de alta prelación, que deberá formularse y ponerse en marcha mientras se preparan los planes integrales a largo plazo de desarrollo económico y social.

/3. La

3. La elección de uno u otro de estos criterios dependerá fundamentalmente de que el país haya formulado ya su plan de desarrollo a largo plazo y tenga una administración capaz de llevarlo a cabo. En cualquier caso, la finalidad de la programación a corto plazo, consiste en traducir los objetivos en acción y en llevar la actividad de planificación al terreno de las realizaciones prácticas. Donde no existe un plan de largo alcance, la programación a corto plazo proporciona la disciplina necesaria para no pensar en función de proyectos aislados, sino en términos - y ello es más importante - de proyectos interrelacionados, comprendida la definición de prioridades y la correspondiente asignación de los recursos. Además, obliga a incorporar las medidas de política económica necesarias para asegurar su ejecución.
4. Así pues, el programa a corto plazo debe constituir un elemento esencial para desarrollar un plan integral a largo plazo, cuando ese plan no existe.

2. Contenido y método de formulación

a) Diagnóstico y determinación de los objetivos económicos y sociales

5. Aunque el programa a corto plazo puede y debe iniciarse antes de elaborar un plan detallado a largo plazo, evidentemente tiene que apoyarse en un marco general de amplios objetivos económicos y sociales de naturaleza menos inmediata. Por lo tanto, a fin de que la planificación a corto plazo tenga verdadero valor deberá proporcionar algunas indicaciones sobre la dirección en que ha de moverse la economía. Para ello, será necesario efectuar un diagnóstico preliminar de las tendencias recientes y de las perspectivas de la economía. Ese diagnóstico habrá de aprovechar las informaciones y estudios de que se disponga y no deberá alcanzar proporciones tales como para postergar innecesariamente la formulación del programa a corto plazo.
6. Así pues, el alcance de ese diagnóstico variará de uno a otro país, pero en todo caso deberá identificar los principales obstáculos estructurales e institucionales que se oponen al crecimiento económico a la par que precisar aspectos tales como estrangulamientos de la producción, capacidad ociosa, aprovechamiento ineficaz de los recursos existentes, desequilibrios fiscales y de balance de pagos, agotamiento y deterioro de los recursos naturales, y las deficiencias más notorias en cuanto a vivienda, salubridad, educación, etc., u otras fuentes de tensiones sociales.

7. Lo esencial es efectuar un diagnóstico razonable, sin esperar nuevas investigaciones intensivas o extensivas, y usar tal diagnóstico preliminar para i) determinar la orientación general de los esfuerzos de planificación; tanto de acción inmediata como de más largo plazo, incluyendo elementos como las metas de aumento y mejor distribución del ingreso, el mejoramiento de la eficiencia productiva y tipos de nuevas industrias por establecer, las reformas proyectadas en el orden fiscal, agrario y del trabajo, las metas de capacitación de mano de obra, las mejoras sociales previstas, etc. y ii) identificar aquellas deficiencias de información y conocimientos básicos que habrá que llenar mientras esté en ejecución el programa a corto plazo. En efecto, será conveniente que ese programa comprenda proyectos de mejoramientos de la información estadística, investigación de recursos naturales, cartografía, etc., sin los cuales la planificación efectiva a largo plazo será difícil cuando no imposible.

b) Los instrumentos de acción del sector público

8. La acción del sector público a corto plazo implica tres aspectos principales. El primero guarda relación con las orientaciones básicas y los objetivos generales que se desean alcanzar para la economía en su conjunto, antecedentes que deben ser proporcionados por el plan de desarrollo a corto plazo. El segundo se relaciona con la definición precisa del papel y la responsabilidad que le corresponden de manera particular al sector público, lo que en términos prácticos puede expresarse en forma de un plan de inversiones públicas a corto plazo. El tercero se refiere a la traducción de esa responsabilidad en decisiones sobre lo que se llevará a cabo en el próximo período fiscal. Esto último supone la necesidad de adaptar la mecánica de elaboración y presentación del presupuesto fiscal, ya sea introduciendo un presupuesto especial de capital o incorporando gradualmente las técnicas de presupuestos por programas.

9. Al primero de esos elementos se ha hecho referencia en párrafos anteriores. Por lo que toca al plan de inversiones públicas, conviene considerar la inclusión no sólo de los proyectos de inversión propiamente tales, sino también de aquellas actividades estrechamente vinculadas con el desarrollo de los sectores productivos, y ese sería el

/caso, por

caso por ejemplo, de programas como la sanidad pecuaria, la multiplicación de semillas, el saneamiento ambiental, la investigación de recursos naturales, etc. El plan deberá contener indicaciones precisas sobre las fuentes de financiamiento, distinguiendo entre los recursos internos y los externos que se movilizarán.

10. El presupuesto fiscal debe constituir un instrumento básico para la acción a corto plazo, pero su utilización inmediata con tales fines se ve limitada por la forma de simple contabilidad administrativa con que ahora se elabora en la mayoría de los casos. Para que responda más rápidamente a las necesidades de acción inmediata, puede comenzarse por la individualización más precisa de los gastos de capital, cuyo agrupamiento vendría a constituir un presupuesto especial de capital. Básicamente, este último no resulta ser más que una clasificación funcional de los gastos de inversión del gobierno central y de los organismos autónomos y semiautónomos.

11. Plan de corto plazo, plan de inversiones públicas y presupuesto de capital - o presupuesto por programas - no constituyen etapas necesariamente sucesivas, ni tienen por qué retardar las decisiones de acción inmediata del sector público. Habrá que emprenderlas simultáneamente, aunque sea mediante esquemas iniciales muy simplificados que se vayan perfeccionando en etapas posteriores.

12. La clasificación funcional a que se ha hecho referencia debería complementarse con la indicación del organismo que estará a cargo de la ejecución del proyecto. Además, cada inversión propuesta debe comprender - aparte de la justificación del proyecto - un cálculo de los gastos de capital, así como los de mantenimiento y funcionamiento, y una indicación de los beneficios económicos o sociales que permitirá obtener.

13. Es importante que el presupuesto de inversiones se presente junto con el de gastos de funcionamiento a fin de asegurar una provisión adecuada de fondos públicos a cada uno y garantizar así el funcionamiento conveniente del proyecto en el transcurso del tiempo. Por ejemplo, habrá que presupuestar fondos suficientes para sueldos de maestros en concordancia con la habilitación de nuevas escuelas. Lo

mejor sería hacer extensiva la clasificación funcionar, recomendada para el presupuesto de capital, a los gastos de funcionamiento.

14. El plan de inversiones y el presupuesto de capital constituyen esencialmente instrumentos analíticos y de planificación, y no representan sustitutos del presupuesto administrativo que deba elaborarse conforme a las disposiciones legales vigentes, hasta que se logre aprobación oficial de las técnicas de presupuesto por programas.

15. En la práctica, se suscitarán seguramente problemas conceptuales, en relación con la clasificación de los gastos, que convendrá abordar con criterios simplificados para que -- aunque introduzcan ciertas imperfecciones -- no retarden la preparación del programa.

16. Hay fuertes razones para suponer que muchos países se encuentran ya en situación de formular presupuestos de capital y planes de inversión que, aunque todavía sean burdos en su confección, pueden servir para iniciar con bastante rapidez la planificación a corto plazo.

c) Elementos de juicio para la evaluación y selección de proyectos

17. El diagnóstico y los objetivos de mejoramiento económico y social en que se basa el plan de corto plazo orientan la distribución de los recursos de inversión entre las diversas actividades económicas y sociales (transportes, industria, educación, salubridad, etc.).

18. La selección de proyectos concretos dentro de cada una de esas actividades debe realizarse mediante criterios objetivos de evaluación a fin de establecer entre ellos un orden de prelación. Tales criterios se basan no sólo en la relación beneficio-costos en términos de la rentabilidad del empresario privado, sino además en términos de su efecto sobre el conjunto de la economía, medidos a través de la influencia directa e indirecta del proyecto en el producto bruto.

19. Al hacer uso de esos criterios sería valioso emplear - en la medida en que sea posible - los precios de cuenta. Aun cuando se les asigne valores provisionales podría reducirse así en forma considerable el efecto de las distorsiones en los precios de los factores de producción (salarios, intereses del capital, divisas).

20. En lo que toca a proyectos de inversión para proporcionar servicios sociales, el uso de esos criterios representan un problema difícil y, en cierta medida, insuperable. La dificultad de fijar un orden de prelación entre tales proyectos radica en su falta de comparabilidad y en que no es fácil cuantificar los beneficios que se derivan de ellos. Con todo, agruparlos funcionalmente puede ser útil para destacar - en campos como los de la educación y la salubridad, por ejemplo - aquellos proyectos que tienen costos unitarios menores.

d) La política económica dentro de la planificación de corto plazo

21. Uno de los aspectos que conviene subrayar es que el presupuesto de inversiones, constituye apenas uno de los instrumentos de la planificación a corto plazo. La buena ejecución del programa depende no sólo de una definición clara de objetivos y de un buen programa de inversiones, sino también de una amplia gama de medidas económicas y financieras, así como de otras destinadas a informar al público en general sobre los propósitos y contenido del programa.

/22. Por ejemplo,

22. Por ejemplo, las medidas o reformas monetarias y fiscales podrán diseñarse de tal manera que induzcan a un mejor aprovechamiento de la capacidad industrial ociosa y de la tierra de cultivo. La política tributaria podrá emplearse para movilizar los recursos internos y contener las presiones inflacionarias. Los aumentos de precios que se deben a los desajustes entre la demanda adicional generada por los gastos de inversión y la disponibilidad de bienes de consumo puede ocasionar una presión alcista sobre los precios y habrá que estar dispuesto a aplicar medidas monetarias • fiscales cuando parezca querer iniciarse un movimiento acumulativo del nivel de esos precios. Además, son aconsejables medidas de estímulo de la iniciativa privada para complementar la actividad del sector público.

23. A este respecto sería útil que el organismo de planificación consultara con los grupos sindicales, industriales y otros sobre el papel que desempeñan en la planificación a fin de dar al público un sentido de participación plena en el proceso de programación y una comprensión cabal de lo que significa.

24. Por otra parte, sería necesario ajustar la política de importaciones a fin de evitar que los recursos adicionales en divisas se desperdicien en importaciones de tipo suntuario.

3. La organización para la planificación

25. Si bien la organización para la planificación debe estructurarse de acuerdo con las características administrativas de cada país, hay ciertos requisitos de funcionamiento mínimos que imponen una modalidad general a dicha organización.

26. El mecanismo de planificación debe abarcar a todos los niveles y partes que constituyen la administración pública. La estructura de este mecanismo se define esencialmente por un núcleo central ubicado al más alto nivel del poder ejecutivo y por núcleos ubicados en los ministerios y principales entidades descentralizadas del sector público. Además, cuando las circunstancias lo justifiquen, se crearán núcleos encargados de la planificación regional.

27. En una primera etapa, la organización mínima a establecer comprendería solamente el núcleo central, asegurando una estrecha vinculación con los principales ministerios y organismos descentralizados. Estas vinculaciones pueden adquirir varias formas: comités interdepartamentales, representación de los ministerios y entidades públicas en el organismo de planificación y viceversa.

28. Asimismo se deben establecer vínculos con el poder legislativo y entidades públicas y privadas como son las universidades, los grupos gremiales, etc.

29. El organismo de planificación estará encargado de la preparación de los planes de corto y largo plazo, de asesorar en la formulación de la política económica, de controlar su ejecución, y de elaborar las revisiones periódicas. Además, entre sus tareas principales cabe destacar la de promover la elaboración de nuevos proyectos lo mismo en el Sector público que en el privado.

30. La preparación del presupuesto de capital y del plan de inversiones públicas, que constituyen un primer paso hacia la aplicación efectiva del plan, debe estar también a cargo del organismo central de planificación. Las entidades gubernamentales encargadas de funciones fiscales y financieras deben, como es natural, prestar su asesoramiento puesto que la administración de los fondos y el cálculo de costos caen dentro de la esfera de su competencia.

31. Lo mismo en la preparación que en la ejecución y control de planes, programas y proyectos se hace necesaria una corriente sistemática de información. Puede afirmarse que, en realidad, no existe un proceso de planificación a menos que ese requisito se cumpla. Como en América Latina se registran enormes lagunas, falta de continuidad y retrasos en los datos, una de las tareas iniciales del organismo central de planificación ha de ser la de poner remedio a esa situación.

32. En el futuro inmediato, el personal del organismo planificador deberá reclutarse principalmente entre los funcionarios y profesionales - sobre todo economistas, estadígrafos e ingenieros - que actúan ya en los departamentos del gobierno. Ese grupo inicial podría reforzarse mediante la asistencia técnica internacional, especialmente en la fase de poner en marcha el mecanismo de planificación en que ese tipo de ayuda parece imprescindible.