

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SUBSEDE EN MEXICO

LIMITADO
CEPAL/MEX/75/15
Mayo de 1975

Volumen Primero

SELECCION DE TRABAJOS Y EXPERIENCIAS SOBRE PLANIFICACION
DE CORTO PLAZO

Selección preparada por los señores Rómulo Caballeros, CEPAL-UNDAT, Federico J. Herschel, CEPAL-OCT y Jorge Israel, CEPAL-UNDAT. Sujeto a revisiones de forma y fondo, para ser utilizado sólo como material informativo o en programas de capacitación.

INDICE

PáginaVolumen primero

Introducción	vii
Primera parte: Aspectos generales	
I. Los planes operativos anuales dentro del sistema de planificación	
La especificidad de la planificación a corto plazo	1
1. Introducción	1
2. Diferencias metodológicas entre la planificación a corto y largo plazo	5
3. Ventajas de la formulación de planes operativos anuales	8
II. Algunas notas sobre planes operativos anuales	11
1. Introducción	13
2. Los planes operativos anuales y sus componentes principales	13
3. El presupuesto económico nacional	16
4. El presupuesto monetariofinanciero	19
5. El presupuesto de comercio exterior	21
6. El presupuesto del sector público	25
7. Planes operativos sectoriales	29
8. Contenido de un plan operativo sectorial o multisectorial	32
9. Programación de recursos humanos	33
10. Programación de recursos materiales	38
11. Proyectos principales y programas de ejecución	40
III. Las bases para una planificación operativa anual	43
A. La planificación anual como tarea de la administración	45
1. La planificación anual como proceso permanente	46
2. El acceso a la información disponible	47
3. El pleno dominio de los instrumentos de análisis y de previsión	48
4. La capacidad de descentralizar y centralizar rápidamente el proceso de elaboración	48
5. La cercanía a los centros reales de decisión	49

	<u>Página</u>
B. La necesidad de un proceso administrativo de información estadística	51
1. Requisitos del proceso	52
2. Areas del sistema de información	52
3. Adaptación del esquema de cuentas sociales	53
4. Estadísticas útiles para el corto plazo	54
C. La consideración conjunta de variables físicas y financieras	55
1. Consideración de la economía global	55
2. La integración de las variables reales y financieras	56
IV. Metodología del presupuesto económico nacional	59
1. Las características del presupuesto económico nacional	62
2. Procedimientos empleados para la estimación del presupuesto económico nacional	70
3. Comparación de las estimaciones del Presupuesto Económico Nacional 1964 con las cifras definitivas o del año conocidas hasta la fecha	96
4. Innovaciones introducidas recientemente en la metodología del PEN	103
Segunda parte: Experiencia de países. Aspectos generales	
V. La experiencia de Guatemala en planificación operativa. Una apreciación general	129
1. Generalidades	131
2. Diagnóstico	132
3. El presupuesto económico	133
4. Presupuesto del sector externo	136
5. El presupuesto del sector público	137
6. El presupuesto monetariofinanciero	141
7. Planes operativos sectoriales	144
8. Comentario general	145

	<u>Página</u>
VI. Informe sobre la preparación de planes anuales operativos en El Salvador	147
Introducción	149
1. Elementos constitutivos del plan anual operativo	151
2. Programa de inversiones públicas	151
3. Programa de objetivos y medidas de política	152
4. Presupuesto económico nacional	154
Anexo 1: Aclaraciones generales	163
Anexo 2: Notas sobre encuestas de coyuntura	169
Anexo 3: Variables a analizar	171
VII. Informe de la misión realizada en Panamá para colaborar en la preparación del Plan Operativo Anual para 1973	173
Antecedentes	175
1. Introducción	175
2. Papel del plan operativo anual en el momento actual de Panamá	176
3. Tareas a realizar en materia de planificación anual	177
4. Objetivos de la política económica en Panamá	177
5. La instrumentación de la política económica	179
6. Trabajos pendientes en materia del plan operativo anual	179
7. Recomendaciones	181

Volumen segundo

Tercera parte: Experiencia de países. Aspectos sectoriales

VIII. Plan operativo para 1974. Sector agrícola	
1. Antecedentes	1
2. Los objetivos del Plan 1974	3
3. Las tendencias recientes en la actividad agrícola	5
4. Metas específicas de los programas y proyectos principales para el año 1974	8

	<u>Página</u>
5. Políticas específicas	15
5.1 Políticas de producción y la actuación del SPA	15
5.2 Políticas de consolidación institucional del SPA	17
5.3 Política de precios	19
5.4 Política de Comercio Exterior	22
5.5 Política de Desarrollo de los Recursos Humanos	23
6. Los instrumentos	25
6.1 Los instrumentos de acción directa	25
6.2 Los instrumentos de acción indirecta	50
7. Presupuesto de capital del sector público agrícola para 1974	51
7.1 Programa Nacional de Silos y Estaciones de Compra	51
7.2 Riego I	54
7.3 Mapeo y Clasificación de Suelos para Irrigación	55
7.4 Proyecto Usumatlán	56
7.5 Riego II	57
7.6 Aporte al INTA	58
7.7 Aporte al FYDEP	59
7.8 Construcción de Centros de Capacitación Agrícola	59
7.9 Consolidación de sistemas de riego	60
8. Algunas decisiones de corto plazo que tienen que ver con el desarrollo a largo plazo	60
8.1 La consolidación del SPA	61
8.2 Decisiones relacionadas sobre la política de producción	63
8.3 Financiamiento del desarrollo	65
8.4 Legislación agrícola	66
IX. Programas, proyectos y actividades sectoriales del Plan de Acción Inmediata para 1973. Sector transportes	67
A. Antecedentes	69
B. Objetivos, metas y evaluación de programas y proyectos	72
C. Descripción de programas y proyectos	75
D. Calendario de trabajo de los programas y proyectos	84
E. Medidas específicas de política económica	85
F. Financiamiento de las inversiones	87

INTRODUCCION

Este documento constituye una selección del material disponible sobre orientaciones metodológicas y experiencias centroamericanas en materia de planificación de corto plazo.

Tiene el propósito inmediato de poner a disposición de los funcionarios del Consejo Superior de Planificación de Honduras, en respuesta a la solicitud que hicieran, algún material que podrá servir de guía a las tareas que llevará a cabo el organismo mencionado en el campo de la planificación anual.

Debido a la premura, considerando los plazos que se han establecido para iniciar la preparación del Plan Operativo, no se dispuso del tiempo suficiente para preparar un documento orgánico como se hubiera deseado. Se optó, en cambio, por reunir documentos disponibles que de alguna manera podrán ser utilizados para los fines indicados.

Debe tenerse en cuenta que muchos de los elementos existentes tienen un carácter fundamentalmente didáctico y otros conforman apreciaciones críticas respecto a labores ya realizadas en algunos países en materia de planificación anual operativa. Con estas limitaciones se ha hecho la selección, agrupando los trabajos en: a) los de carácter general con particular énfasis en los aspectos globales; b) experiencias en materia de planificación de corto plazo, referidas también en lo fundamental a la parte macroeconómica, y c) estudios concretos referidos a planes sectoriales.

Debe destacarse que se contempló, en especial, la necesidad de los países de la región. En consecuencia, la mayor parte de los documentos elegidos correspondieron a experiencias realizadas en el área.

La importancia de los planes anuales ha quedado manifiesta en todos los países de la América Latina que elaboran planes de desarrollo de mediano o largo plazo, ya que se ha puesto en evidencia que su concreción se dificulta por la falta de un mecanismo que sirva para traducir en metas y

acciones concretas los objetivos de los planes de desarrollo, adaptándolos a las necesidades y circunstancias de la coyuntura prevaleciente en cada momento. La necesidad de la planificación anual ha sido destacada en varias reuniones y seminarios internacionales, tanto en América Latina como en otros países en proceso de desarrollo y cabe señalar que en estos últimos años distintos países han logrado avances considerables en esta materia.

Considerando las complejidades del proceso de formulación de un plan operativo, es fundamental tener presente que debe existir continuidad en su elaboración. Esto significa que debe organizarse un verdadero mecanismo institucionalizado que permita ir avanzando gradualmente en esta materia.

Resulta también que de esta forma se facilita el proceso de aprendizaje gradual que permite ir adaptando la metodología básica a las particularidades de cada país. Por esta razón, debe tenerse en cuenta también la experiencia práctica que se ha observado en todos los países en que se han introducido esta clase de planes, ya que muchos avances sólo han podido lograrse a medida que se toma contacto con la realidad.

En lo que se refiere a la obtención de las predicciones, debe tenerse en cuenta que no hay un solo método y que diferentes procedimientos son complementarios. Esto último se aplica, en especial, a instrumentos más elaborados, como los modelos econométricos, que deben combinarse con procedimientos directos, como encuestas, consultas, etc. La utilización de más de un método es particularmente importante en el primer año en que no existe experiencia en cuanto a los resultados que pueden lograrse con el uso de uno solo de ellos.

Un elemento fundamental del plan anual operativo es su carácter iterativo; significa que debe haber una comunicación constante entre los organismos o entidades que elaboran o preparan los elementos sectoriales y la oficina u organismo que tiene a su cargo las tareas de síntesis macroeconómica, así como la compatibilización de las estimaciones o predicciones sectoriales con las globales. Este carácter iterativo debe entenderse no sólo de lo global a lo sectorial, sino que es fundamental también la existencia de una comunicación mutua y frecuente entre sectorialistas y globalistas.

Debe destacarse también la importancia que tiene la base estadística como materia prima para elaborar modelos u otra clase de estimaciones y, fundamentalmente, como elemento crucial que sirve para estimar la situación económica del presente, punto de partida para las predicciones o pronósticos del futuro. En este sentido la planificación operativa no sólo evidencia las limitaciones del sistema estadístico, sino que se constituye en instrumento generador de información.

Primera Parte

ASPECTOS GENERALES

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social

I. LOS PLANES OPERATIVOS ANUALES DENTRO DEL SISTEMA
DE PLANIFICACION*

* Extraído del documento del ILPES, Planes Operativos Anuales - Orientaciones Metodológicas, Tomo I. Santiago, octubre de 1969.

LA ESPECIFICIDAD DE LA PLANIFICACION A CORTO PLAZO

1. Introducción

Un sistema de planificación del desarrollo cuenta con una serie de mecanismos encargados de la preparación de planes a diferentes plazos, encaminados a dar una visión con perspectiva a largo y mediano plazo y a decidir las correspondientes acciones de política económica y promoción del desarrollo.

Cuando comenzó a utilizarse la planificación como un medio para modificar la estructura económico-social y acelerar el desarrollo económico, se partió de un marco de referencia a largo o mediano plazo que, por esa misma razón, era orientador de las grandes líneas del proceso.^{1/} En realidad, este tipo de planes ha de contener una estrategia definida sobre el patrón de desarrollo al que se aspira, pero esto no siempre se ha logrado con claridad en las experiencias realizadas y, en consecuencia, los objetivos se fijaron comúnmente con mayor o menor precisión, apoyados sobre proyecciones globales y sectoriales que a veces no aclaraban suficientemente la fundamentación de la trayectoria a seguir durante las distintas etapas de ejecución de los planes. A menudo no se especificó, con el detalle necesario, el tipo de medidas que debían aplicarse a lo largo del plan para obtener las tasas deseables de crecimiento del producto, el máximo de ocupación posible, los instrumentos que se debían utilizar para lograr cambios en la distribución del ingreso, el tipo de medidas para aumentar la disponibilidad de bienes o las decisiones de política monetaria necesarias para acompañar el proceso real de producción.

Los planes a largo y mediano plazo tienen la finalidad de proporcionar orientaciones y, por consiguiente, no pueden descender a un nivel de detalle. En este sentido aquellos planes, por su misma

^{1/} Para un examen de la experiencia de la planificación latinoamericana, ver ILPES, Discusiones sobre planificación, Edit. Siglo XXI, México 1966; y Reflexiones en torno a los problemas actuales de la planificación en América Latina, mimeo., junio de 1968.

naturaleza, no podrían facilitar el proceso de decisiones diarias a que se enfrenta un funcionario público. En realidad, estos planes contenían las aspiraciones de transformación de la economía a un plazo de 5 o 10 años, pero dejaban sin punto de referencia a quienes han de tomar decisiones inmediatas coherentes con esas aspiraciones pues, precisamente faltaba la planificación a corto plazo, parte tan vital del sistema y del proceso de planificación. La inexistencia de planes anuales constituye una de las causas que dificultan la ejecución de las políticas de desarrollo a más largo plazo y, a su vez, entorpecen la visión general coordinada de los problemas a corto plazo. Se reconoce que estas acciones pueden desviarse de los planes trazados por hechos forzados o por decisiones basadas en un mejor conocimiento de la realidad, circunstancias que, a su vez, pueden imponer una modificación de los planes a mediano o largo plazo. En consecuencia, con los planes anuales no se trata de crear un nuevo marco para la acción a corto plazo que, por su rigidez, sólo sirva para mostrar su incumplimiento. Por el contrario, se trata de establecer un método para tomar decisiones a corto plazo, considerando los lineamientos de los planes a mediano plazo y el conocimiento que se tiene del año siguiente, que se acrecienta y precisa a medida que se acerca la fecha de ejecución. A corto plazo se generan contingencias que pueden justificar una desviación transitoria de las metas y políticas trazadas, y aparecen así nuevos hechos de la mayor importancia que pueden justificar una modificación de los planes previamente trazados. Simultáneamente, deben tenerse en cuenta la capacidad real de la administración para materializar a corto plazo el cambio previsto y el ambiente general politicosocial existente, como elementos que deben considerarse en la evaluación de la oportunidad de los cambios que se formulan para un año determinado. Ninguno de los elementos mencionados pueden considerarse de manera satisfactoria en un plan a mediano plazo; el último, acerca del ambiente y oportunidad política debe analizarse naturalmente fuera del contexto del plan y en las fechas próximas a su ejecución.

Los planes anuales traducen en metas precisas y concretas para un año dadas las formulaciones del plan a largo o mediano plazo. Pero, en la fecha que estos últimos son preparados es imposible prever la coyuntura económica y política que prevalecerá en el período de su ejecución. Los hechos ocurridos entre la fecha de formulación o revisión del plan a largo o mediano plazo y el momento de su ejecución en un año determinado, constituyen elementos nuevos e imprevisibles indispensables para definir las metas de un plan anual.

Los planes a mediano o largo plazo no requieren el detalle y precisión de los planes anuales y su preocupación fundamental son las transformaciones de estructura de la economía, y sus problemas reales o físicos. En cambio, como los planes anuales son más bien un programa de ejecución por fases de esos cambios básicos, la definición de la parte de esas transformaciones que pueden postergarse para el año siguiente, el análisis de las limitaciones físicas y financieras impuestas global y sectorialmente a su cumplimiento y el aprovechamiento de las coyunturas favorables a la acción constituyen sus temas principales. Lograr un punto de decisión entre las metas anuales de transformación y la prolongación de la rutina a la que tienden todas las rigideces de la administración, constituye la sustancia normal del plan anual; pero al mismo tiempo un plan anual tiene una sustancia contingente cuyo centro consiste en ubicar cierta acción estratégica en su momento preciso que la hace viable a un menor costo social. La decisión sobre el momento más oportuno para intensificar un proceso de reforma agraria, hacer más rígida o flexible una política antinflacionaria, reformar un sistema de seguridad social, etc., constituye la esencia del plan anual y abarca decisiones que desbordan el cambio continuo y permanente de tipo evolutivo para constituir verdaderos "saltos" en el proceso de decisiones. La experiencia en el campo de la planificación indica que estos cambios importantes que se realizan aprovechando coyunturas

o creándolas con la misma audacia de la acción, rara vez fueron percibidas con claridad por los planificadores ni previstas en las formulaciones a mediano o largo plazo.

Lo coyuntural o contingente en la planificación a corto plazo opera, naturalmente, tanto en el sentido de moderar la intensidad de los cambios previstos para un año determinado, como en el de acelerarlos o inducir otros no previstos. ¿Significa esto que no puede existir planificación frente a la coyuntura? Por el contrario, los hechos previsibles y los contingentes pueden ser conciliados bajo el concepto de estrategia.

Por supuesto, el corto plazo realiza aspectos de la realidad económica diferentes a los que destaca la planificación a períodos más extensos. Los problemas financieros, de precios y salarios, etc., son por naturaleza factores relevantes de la realidad que se vive en cierto momento, y que directa o indirectamente están relacionados con las corrientes reales de la economía. El manejo consciente de las implicaciones de ambas magnitudes, reales y financieras, es por ello una exigencia de la planificación a corto plazo. Un sistema de planes anuales busca un método para decidir estas cuestiones racionalmente, y es por ello que los problemas financieros, reajustes de sueldos y salarios, precios, tipos de cambio, política monetaria, etc., son ingredientes propios de un plan anual que raras veces son considerados en planes de otras características y propósitos.

Por lo tanto, decir que los planes en general son deficientes en los aspectos financieros, que plantean metas irrealizables, etc., no es otra cosa que una forma de expresar que el sistema de planificación "está incompleto", ya que no se beneficia con una confrontación periódica a corto plazo por la inexistencia formal o informal de un sistema de planes anuales.

En América Latina, la ausencia de planes anuales contribuyó, junto con otros elementos, a alejar de la planificación a quienes tenían responsabilidades políticas, y este método de toma de decisiones

quedó al margen del proceso de hacer gobierno. Sin embargo, pronto fue advertida esta deficiencia y se quiso subsanarla formulando los planes a 2 o 3 años; esto dio lugar a los planes bienales o trienales que se difundieron en varios países de la región. En la actualidad varios países latinoamericanos se encuentran realizando importantes esfuerzos en la adopción de planes anuales operativos.

La necesidad que tienen los ejecutores de la política de obtener orientaciones concretas ha motivado nuevos esfuerzos en el diseño de sistemas de planificación anual con rasgos particulares que lo distinguen de las técnicas de planificación a plazos mayores. En el sentido metodológico existen marcadas diferencias entre el corto y el largo plazo sobre la forma de diagnosticar los obstáculos y las posibilidades potenciales de la economía, la fijación de objetivos y metas, las implicaciones de las rigideces, la forma de control de la acción programada, las medidas de política económica y los organismos que participan en las mismas.

2. Diferencias metodológicas entre la planificación a corto y largo plazo

Con respecto a los métodos de diagnóstico, existen diferencias sustanciales entre ambos tipos de planes. En efecto, los planes a mediano plazo parten en general de una comprensión de las tendencias históricas de la economía, tratan de percibir los estrangulamientos de carácter estructural que impiden el desarrollo económico y ofrecen las orientaciones básicas sobre cómo corregir dichos estrangulamientos. Los planes a corto plazo, en cambio, ponen más énfasis en el análisis de la economía desde un punto de vista coyuntural. En realidad lo que se hace es considerar las circunstancias especiales que se presume van a presentarse durante el año para el cual se está preparando el plan operativo.

En consecuencia, el diagnóstico en que se basan los planes a corto plazo da por conocidos y comprendidos los factores estructurales, y se centra en la complementación de ese conocimiento, con el análisis

a fondo y pormenorizado del "punto de partida" del plan anual. Problemas tales como la situación de la .caja fiscal al término del período anterior, la situación monetaria y de precios, la capacidad de producción utilizada, el estado de reservas internacionales, las peticiones no solucionadas de reajuste de salarios, etc., son características de un diagnóstico de corto plazo, y, por el contrario, pueden tener gran relevancia para la comprensión de los problemas estructurales básicos. Esto no quiere decir que el diagnóstico de corto plazo se base en la identificación de una serie de deficiencias parciales. Muy por el contrario, al igual que cualquiera comprensión sincrónica del proceso económico, el diagnóstico de corto plazo tiene que basarse en la búsqueda de una explicación del proceso, donde los elementos anteriormente señalados juegan un rol ya sea en la explicación misma o en la medición de sus resultados más visibles.

Una segunda diferencia se relaciona con la forma de determinar los objetivos. Los planes a mediano plazo tienen por finalidad esencial promover e introducir transformaciones de carácter estructural en la economía, o a veces lograr ajustes necesarios dentro de una misma estructura. Vale decir entonces que los objetivos de los planes a mediano y largo plazo insisten más en los cambios estructurales. Por su parte, los planes a corto plazo tienen por finalidad controlar los impactos que puedan provocar los aspectos coyunturales, de manera de restituir la fluidez de funcionamiento del sistema económico o aprovechar sus desajustes para lograr que en el período anual se cumplan progresivamente los objetivos establecidos en el plan de mediano plazo. Al mismo tiempo, estos planes anuales deben armonizar el conjunto de las políticas y decisiones para ejecutar una etapa de las reformas o cambios, ya sea que afecten a parte del sector público como al privado.

En tercer lugar, existen diferencias de énfasis con respecto al grado con que se determina el uso de los instrumentos de política económica aplicables. Los planes a mediano plazo, en general, comprenden

programas o proyectos estratégicos, tanto de inversiones, particularmente del sector público, como de servicios, ya sea para sectores productivos o sociales. Fundamentalmente se tiende a identificar en esos planes el marco de la acción directa del Gobierno, y el sentido en que la política económica de tipo indirecto deberá ser manejada para cumplir las metas propuestas. Los planes a corto plazo, dentro del marco establecido, se centran en la definición operativa de los instrumentos generales de política presupuestaria, monetaria, de comercio exterior, tributaria, precios, salarios, etc. Se emplean diferentes mecanismos de financiamiento, se apela a la acción que el Estado puede ejercer sobre los precios, las tarifas, los impuestos, etc. Como puede observarse este instrumental se acerca más al que integra las preocupaciones corrientes de los ministerios de hacienda o de finanzas, y los Bancos Centrales, y sería imposible en un plan a corto plazo omitir cuáles serían los instrumentos a los que se recurrirá para obtener los resultados previstos.

En cuarto lugar, deben considerarse las diferencias que existen en la forma de preparar ambos tipos de planes. Una de ellas se relaciona con el tiempo que se dedica a la formulación. Para los planes a mediano plazo, generalmente se dispone de cierto tiempo, pues estos planes se hacen por periodos de 4, 5 o más años, y esto deja tiempo suficiente para preparar el plan siguiente. Los planes a corto plazo, por el contrario, deben trabajarse con mucho apresuramiento y se necesita una gran regularidad para su formulación pues un presupuesto económico, por ejemplo, que se prepara tarde pierde su eficacia por lo menos desde el punto de vista de la orientación de la política económica. Esto plantea la necesidad de organizar con mayor exactitud la preparación del plan anual de manera tal que las distintas tareas se efectúen en lapsos determinados.

Finalmente, existe otra diferencia como resultado del tipo de trabajo a que se ven enfrentados los equipos técnicos que se ocupan de los planes a corto y a mediano o largo plazo. Los técnicos de corto plazo, deben actuar dentro de un marco económico y considerar elementos coyunturales, lo que limita y caracteriza su campo de acción; y además

/deben realizar

deben realizar estudios y trabajos de detalle. Los técnicos de largo plazo, en cambio, se ocupan del diseño del marco dentro del cual ha de operar la economía para remover los obstáculos estructurales, y sus estudios son más generales. Estos hechos, que son consecuencia del ámbito diferente en que deben trabajar, termina por conformar dos mentalidades distintas que ocasiona frecuentemente dificultades en el diálogo. El compromiso que representa un plan anual entre el corto y el largo plazo puede contribuir a acercar las diferencias apuntadas.

En consecuencia, los planes a mediano y corto plazo son diferentes, aunque están íntimamente relacionados entre sí y forman parte de la concepción integral de un sistema de planificación.

3. Ventajas de la formulación de planes operativos anuales

Los aspectos reseñados anteriormente permiten sintetizar las ventajas que derivarían de la formulación de planes operativos en los países para mejorar el funcionamiento de sus sistemas de planificación.

Ya se señaló que existe, en general, una falta de vínculo entre los medios técnicos de planificación y el medio gubernativo. Esta situación se agrava por la inexistencia de los planes anuales, pues éstos atacan los problemas corrientes a corto plazo, y que son precisamente los que concitan la preocupación de los diferentes funcionarios de gobierno. Disponer de una técnica para preparar esos planes sería un valioso instrumento que posibilitase a los políticos apreciar, coordinadamente, y en su conjunto, las decisiones que se han de tomar para el año próximo; contribuirían de esta manera a facilitar la comprensión de los problemas entre los medios técnicos de planificación y el nivel político.

En seguida, los planes anuales serían útiles como instrumento de control previo y posterior de los planes a mediano plazo. Muy pocos son los países que disponen de un sistema de indicadores que permita tener una idea cierta del cumplimiento de estos planes en relación a las metas anuales; se carece de una idea precisa sobre el

/grado en que

grado en que se están cumpliendo y tampoco existe método alguno para ir haciendo previsiones y controlando la ejecución simultáneamente. Si se contase con una técnica de planes anuales se lograría aplicar un control previo porque anticipadamente se especificarían determinadas acciones para el año siguiente y, por lo tanto, habría una relación entre esas metas y lo indicado en los planes a mediano plazo. Las metas así formuladas pueden contener desviaciones mayores o menores con respecto al plan a mediano plazo, pero en todo caso deben explicar y justificar en qué grado se pretende cumplir o dejar de hacerlo el plan a mediano plazo. Habrá también un control posterior porque el cumplimiento de cada plan anual es parte del proceso de formulación del plan anual siguiente, de manera que se tendría también una idea de cómo se van cumpliendo los planes a mediano plazo.

Otra ventaja es la de promover una mejor coordinación dentro del sector público, superando el hecho que en la mayoría de los países latinoamericanos existe cierta incomunicación dentro de la administración pública. Para la formulación del plan anual es imprescindible lograr una activa participación de las diferentes unidades del sector público.

Una cuarta ventaja de los planes operativos anuales se relaciona con los sistemas de información estadística. Los planes son grandes "insumidores" de información, pero cuando están funcionando se transforman en grandes productores de datos que son muy útiles para mejorar la calidad y precisión de los planes a mediano plazo.

Otra ventaja decisiva es que los planes anuales tienen cierta cronología rígida, porque deben ser útiles para el año siguiente y las previsiones deben hacerse antes que el mismo empiece a regir. Esto implica que debe organizarse un sistema de información estadística para que los datos fluyan normal y oportunamente; el diseño del sistema atenderá las necesidades de los planes para que puedan formularse en tiempo. Esto obligará a sistematizar la información estadística, cuya utilidad favorecerá todo el sistema de planificación.

/Otra ventaja

Otra ventaja de los planes anuales se relaciona con el hecho de que la existencia de planes anuales permitirá aprovechar el esfuerzo de programación presupuestaria emprendido por muchos gobiernos latinoamericanos al vincular el instrumento fiscal con los monetarios y de comercio exterior, proyectados dentro de un esquema de presupuesto económico.

Los instrumentos citados, que conforman un plan anual, facilitarán a los gobiernos la formulación de sus políticas dentro de un marco de coherencia general.

Pero a la vez que se reseñan las ventajas de los planes anuales, no es difícil advertir los inconvenientes que puede acarrear el comienzo de un sistema de planificación anual, si se advierte que ciertos requisitos básicos de esta técnica deben superar las deficiencias de las estadísticas primarias y derivadas, como así la típica falta de coordinación existente entre los organismos del sector público y de éste con el privado.

Con el ánimo de señalar ciertos caminos que permitan la aplicación paulatina de la metodología de planes anuales, se podría sugerir a aquellos países que tengan más dificultades para implantar en su totalidad el sistema, una primera fase que insistiera sobre instrumentos y programas de ejecución estratégicos; estos instrumentos deberían escogerse entre los que forman la base de la política de desarrollo del gobierno, sea por su carácter fundamental como por la viabilidad dinámica de su aplicación; además deberían presentarse dentro de una secuencia temporal para precisar los "momentos" cuando la acción se debe llevar a cabo. Este primer paso no deja de ser muy elemental pero careciendo de una sistematización más refinada y coherente se facilitaría una sustantiva coordinación entre el plan a mediano plazo y el presupuesto.

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social

Antonio Amado y Jorge Israel

II. ALGUNAS NOTAS SOBRE PLANES OPERATIVOS ANUALES*

* Extraído del documento del ILPES presentado al II Seminario de Presupuesto organizado en Lima, del 24 al 27 de julio de 1972, por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos con el auspicio del Gobierno del Perú.

1. Introducción

La planificación anual es un proceso técnico-administrativo permanente encaminado a realizar un examen de la situación existente, formular previsiones de lo que acontecerá, definir las decisiones a adoptar, y controlar los resultados alcanzados en la ejecución del plan a mediano plazo, facilitando a la vez la prosecución de éste en el año siguiente.

La planificación anual procura principalmente racionalizar, compatibilizar y dar coherencia a las decisiones de política económica.

Además, pretende racionalizar las operaciones concretas para la ejecución de las políticas, programas y proyectos adoptados, evitando despilfarro de recursos y de tiempo.

La planificación anual es un proceso permanente de la administración pública constituido por trabajos, estudios, encuestas, análisis, evaluaciones, discusiones y decisiones que tienen relación con la marcha del aparato estatal y del sector privado. Comprende el análisis del proceso productivo y también del financiero, razón por la cual vincula una amplia gama de organismos públicos.

2. Los planes operativos anuales y sus componentes principales

Los planes anuales constituyen un elemento básico de un sistema de planificación, al lado de una estrategia y de un plan a mediano plazo.

La planificación anual es un proceso administrativo permanente encaminado a examinar la situación nacional, formular previsiones de lo que acontecerá, definir las decisiones por adoptar y controlar los resultados alcanzados en la ejecución del plan a mediano plazo, facilitando a la vez la prosecución de éste en el año siguiente.

La planificación anual procura principalmente racionalizar las decisiones de política económica y social, hacerlas compatibles y darles

/coherencia.

coherencia. Además pretende llevar a cabo en forma más eficiente las operaciones concretas para la ejecución de las políticas, programas y proyectos adoptados, evitando el despilfarro de recursos y de tiempo. De acuerdo con lo anterior, el Plan Operativo Anual puede concebirse en forma muy simplificada, sin que ello constituya una definición, como el resultado de un proceso por medio del cual se establecen, dentro del marco de las estrategias y los planes a mediano plazo, las bases del comportamiento de la economía en el corto plazo y se definen las metas del sector público y las orientaciones y determinación de acciones del sector privado, a través de medidas directas e indirectas (incentivos, tributación, precios, financiamiento, inversión, etc.). Además, el plan anual plantea los requisitos financieros materiales y humanos e identifica las condiciones para la localización temporal (metas y recursos por subperíodos) y espacial de las actividades de acuerdo con las exigencias del desarrollo económico.

De este modo, los planes anuales cumplirían principalmente los siguientes propósitos:

i) Establecer las bases para determinar los objetivos anuales contenidos en los planes a mediano plazo y en las estrategias.

ii) Enfrentar las situaciones coyunturales con las medidas más expeditas para asegurar la mejor dirección del proceso económico y social.

iii) Hacer compatibles las diversas acciones que deben emprender en el corto plazo las unidades económicas: consideración del nivel global, sectorial y regional, coordinación del sector público y el sector privado; integración de las variables reales, monetarias y financieras; coherencia de las políticas de precios y salarios; tratamiento del sector externo; utilización de recursos humanos y materiales, etc.

iv) Determinar el monto y composición del presupuesto por programas del sector público y su relación con los demás componentes del plan operativo anual.

/v) Facilitar

v) Facilitar la más apropiada vinculación del sector público con el sector privado y motivar su participación en la formulación y operación de las políticas anuales.

vi) Revisar y perfeccionar el plan de desarrollo a través de los datos que contiene el plan anual y de los cambios surgidos al aplicarse las políticas.

vii) Vincular los medios técnicos de planificación y el medio gubernativo, para que los políticos puedan apreciar, coordinadamente y en su conjunto, las decisiones que se han de tomar en el corto plazo.

viii) Promover una mejor coordinación dentro del sector público, superando la incomunicación que en cierta medida existe dentro de la administración pública en la mayoría de los países latinoamericanos. Para formular el plan anual es imprescindible lograr una activa participación de las diferentes unidades del sector público.

ix) Hacer posible la organización de un sistema de información estadística para que los datos fluyan normal y oportunamente; el diseño del sistema atenderá las necesidades de los planes para que puedan formularse a tiempo.

Principales instrumentos que componen el plan anual

En el presente estudio se considerarán los siguientes componentes:

- i) Presupuesto económico
- ii) Presupuesto monetario-financiero
- iii) Presupuesto de comercio exterior
- iv) Presupuesto del sector público
- v) Planes operativos sectoriales
- vi) Programación de recursos humanos
- vii) Programación de recursos materiales
- viii) Proyectos principales y programas de ejecución

3. El presupuesto económico nacional

El presupuesto económico representa la síntesis de los aspectos capitales que figuran en el plan anual y permite apreciar la coherencia que existe entre los distintos presupuestos y programas.

En la práctica se presentan serias dificultades para hacer compatibles las diversas políticas y acciones que se desarrollan en el corto plazo; el presupuesto económico constituye el más importante instrumento de síntesis de todos esos aspectos; es un resumen coherente, simple, descriptivo e interpretativo de las principales previsiones, repercusiones y fenómenos detallados en los otros presupuestos, a través de una serie de variables macroeconómicas interdependientes, expresadas en valores corrientes y en valores constantes. Incluye a los diversos agentes o entidades típicas de la contabilidad social (empresas, familias, gobierno y sector externo y establece las previsiones derivadas de los cambios esperados en los volúmenes de producción y en los precios). Estas previsiones se detallan también para cada sector económico-social. Claro está que ello implica no sólo una adecuada clasificación de los agentes y operaciones, según las características peculiares del país, desde un punto de vista real, sino también la confrontación de estas corrientes reales con el financiamiento necesario para su satisfacción.

El desarrollo de una metodología que lleve a integrar las variables financieras y las operaciones de la economía real tiene evidentes ventajas para una mejor apreciación del comportamiento de la actividad económica y su financiamiento en general. Si se consideraran en la planificación operativa sólo los factores reales de la economía y no los que responden al movimiento financiero, se estaría ante una incompleta formulación y ejecución de la política económica y en la imposibilidad de medir sus efectos en la economía, puesto que gran parte de los medios de que se vale la política económica son, en general, instrumentos y operaciones financieras.

/Además, si

Además, si el programador a corto plazo conoce la transferencia de recursos líquidos entre sectores, podrá prever en qué forma las unidades de ahorro transfieren esos recursos a través del sistema financiero, para ser utilizados por los agentes de producción en sus actividades corrientes y de inversión. Dentro de una concepción monetaria y financiera, la creación y contracción de los medios de pago y de las fuentes y usos de financiamiento están condicionadas tanto por la movilización de las unidades productivas como por el comportamiento del sector externo, además del nivel y composición de los precios de los factores de la producción.

De esta forma, un cuadro comprensivo del presupuesto económico debería contener, por una parte, los agentes y sectores con sus principales agregados económicos, y por la otra, las fuentes y usos de financiamiento para cada uno de ellos. Esto podría completarse con la información necesaria para determinar las relaciones intersectoriales de la economía, que en un proceso iterativo irán perfeccionando las estimaciones globales y sectoriales.

En las fases iniciales de implantación de la programación anual, la claridad en la concepción del presupuesto económico es vital para el perfeccionamiento futuro del sistema. Aún más, en la formulación y operación del plan anual, estos instrumentos de coherencia global-sectorial y real-financiera cobran su máxima importancia.

En el proceso de la planificación anual existe una etapa preliminar que da origen a sucesivos planes exploratorios; los primeros pueden ser simples cuadros de proyecciones del comportamiento de las variables macroeconómicas. En esta etapa se debe producir una sucesión ininterrumpida de análisis, previsiones alternativas, supuestos de comportamiento, aplicación de variables instrumentales, etc.; es decir, habrá que manejar el cuadro económico de síntesis en su conjunto y fijar los marcos cada vez más perfeccionados que condicionarán la estructura y composición de los otros instrumentos del plan anual. Conviene recordar que, como el proceso de planificación

anual es continuo, coinciden parcialmente las etapas de formulación del plan para un año próximo con la ejecución del plan presente y con los análisis de los resultados del anterior. Esta situación va concatenando nuevas relaciones que habrá que tener en cuenta en la previsión para el año siguiente.

En todas sus etapas, la exploración para el año siguiente funciona básicamente con los instrumentos del presupuesto económico como cuadro de síntesis y se va concretando en un conjunto de previsiones cuantitativas de la coyuntura económica, efectuadas antes de la aprobación del presupuesto del sector público, que van definiendo las grandes orientaciones para la elaboración del plan anual, dando en particular una respuesta oportuna a la política económica anual.

El plan operativo anual trata de facilitar la realización del plan a mediano plazo a través de una serie de previsiones y decisiones, que se traducirán en acciones programáticas y de regulación coyuntural para encauzar la trayectoria económica hacia los objetivos fijados a mediano plazo, teniendo en cuenta fluctuaciones coyunturales.

Esto hace necesario un cuadro global de compatibilización para dar coherencia a las diversas acciones de política económica incluidas en el plan operativo anual. La decisión sobre estas acciones debe basarse en la evolución económica de las principales variables macroeconómicas y sus interrelaciones en el futuro inmediato.

Para fijar este marco global, se recurre a modelos que describen funcionalmente el sistema económico por medio de una serie de ecuaciones simultáneas y expresan las relaciones existentes entre magnitudes económicas cuantificables, significativas para el funcionamiento de ese sistema. El modelo global se presenta así como un instrumento indispensable para que los comportamientos de las diferentes variables, sean compatibles entre sí. Por supuesto que al reconocerse el papel fundamental que desempeña el modelo en la planificación anual, no se establece ninguna preferencia sobre el tipo de modelo por adoptar ni sobre su grado de elaboración.

/Toda planificación

Toda planificación a corto plazo se debe basar en el empleo de modelos que sean simultáneamente de previsión y de decisión. Los modelos de decisión serían insuficientes para sustentar una planificación anual si no fueran también capaces de prever, con la mayor exactitud posible, el desarrollo de la economía en el futuro inmediato.

4. El presupuesto monetariofinanciero

El presupuesto monetariofinanciero analiza la correspondencia entre la evolución real de la economía y los flujos monetarios y financieros que hacen posible tal evolución dentro de ciertos márgenes de estabilidad. Al mismo tiempo, este presupuesto sintetiza el conjunto compatible de decisiones que las autoridades monetarias deben adoptar, y sirve, por consiguiente, de guía u orientación para las mismas.

La importancia de los aspectos sustantivos que influyen en la determinación de un presupuesto monetario y financiero han ido cambiando en América Latina en los últimos años. El peso de los factores externos es cada vez mayor, en desmedro de los que representan la evolución interna de la economía, debido a que estos países han alcanzado niveles excesivamente ajustados en sus reservas internacionales y magnitudes de endeudamiento externo que obligan cada año a fuertes egresos por servicios de deuda. En muchos países de América Latina la estimación de los medios de pago depende ahora en gran medida de factores externos, por lo que el volumen de las operaciones de crédito interno tiene prácticamente carácter residual. La autonomía en la programación de los medios de pago para atender principalmente a las necesidades internas de crecimiento ha quedado por ello seriamente limitada.

Otro elemento muy importante en la formulación del presupuesto monetariofinanciero y que constituye uno de sus supuestos internos básicos es la estimación de los niveles de producción, para lo cual es necesario determinar las variaciones en volúmenes físicos y en valores. Esta estimación tiene que hacerse sobre la base de una

/especificación

especificación sectorial con el objeto de determinar el aporte de cada una de las actividades y tendrá que considerar los factores de índole estacional.

El presupuesto monetario-financiero debe tener en cuenta además las decisiones gubernamentales sobre los niveles de precios y salarios, y en general todo el esquema de política económico-financiera que el gobierno se ha planteado para realizar los programas de inversiones contenidos en el plan anual.

Una vez establecidas las metas básicas - comercio exterior, producción, inversiones, etc., se puede determinar el aumento de los medios de pago, y consecuentemente, los factores de expansión o de absorción del dinero.

La creación de dinero depende fundamentalmente de las variaciones en las reservas internacionales y del crecimiento del crédito interno. Las primeras son el resultado de todo el movimiento de comercio exterior, y especialmente de las transacciones de tipo financiero. Al formularse un presupuesto monetario y financiero es, pues, necesario establecer una vinculación con el presupuesto de comercio exterior, tanto en lo que se refiere a los flujos reales, como al movimiento financiero en divisas, o sea, el crédito externo oficial y privado, el movimiento de amortización de la deuda externa, las inversiones privadas extranjeras y su corriente de depreciaciones. Estas previsiones no sólo deben efectuarse globalmente para el período anual, sino también en forma estacional, dado que los medios de pago tienen que controlarse y alterarse en períodos muy cortos, de acuerdo con el ciclo agrícola, la estacionalidad del sistema de recaudaciones fiscales y la demanda de dinero estacional, etc.

En cuanto al crédito interno, cabe subdividirlo en privado y público. En algunos países, el crédito al sector privado es un simple residuo, porque generalmente, por razones de déficit del presupuesto fiscal tiene prioridad el crédito al sector público.

/Con respecto

Con respecto a los elementos de contracción, hay que considerar las particularidades del sistema financiero en cada país. En algunos casos, la contracción se manifiesta por el uso de instrumentos monetarios para regular la repercusión interna del comercio exterior. Para dificultar las importaciones se pueden establecer requisitos de depósitos previos u otras formas de movilización del circulante. Es decir, se manejan una serie de mecanismos a través de las exportaciones o de las importaciones.

Otro elemento de contracción es la política de mercado abierto que lleve a cabo el Banco Central, por ejemplo, la emisión de bonos de tesoro, o en general, las obligaciones que puede emitir el sector público y que originarán determinadas contracciones monetarias.

El presupuesto monetariofinanciero debe prever también una serie de operaciones interbancarias, relativas a la caja o a las disponibilidades de depósitos, redescuentos, etc., que regularán las relaciones entre el banco central y los demás bancos del sistema y los intermediarios financieros.

Conviene reiterar la particularidad de que el presupuesto monetariofinanciero es, por su índole específica, el que requiere con mayor frecuencia informaciones y estadísticas que permitan un control continuo del movimiento de cada una de las variables, para permitir su ejecución en forma adecuada y coherente con la cambiante realidad.

5. El presupuesto de comercio exterior

El presupuesto de comercio exterior cumple una doble función en el sistema de planes anuales. Por un lado, representa una síntesis contable que refleja la contribución de las relaciones con el exterior en el logro de un equilibrio interno. Por el otro, define un área de decisión y administración de política económica referida principalmente a los organismos de comercio exterior, y mantiene evidentes relaciones con los organismos que dirigen la política monetaria.

/Considerado

Considerado el presupuesto de comercio exterior como un instrumento complementario para el equilibrio interno, abre perspectivas de análisis sobre los requisitos de importaciones y exportaciones en la esfera real, así como sobre los ingresos y egresos de medios de pago en la esfera financiera. En relación con el equilibrio real, el presupuesto de comercio exterior refleja globalmente las importaciones y exportaciones que en los programas de recursos materiales se determinan para cada producto teniendo en cuenta las restricciones generales del presupuesto de comercio exterior y de los otros presupuestos del plan anual. En relación con el equilibrio de los flujos financieros internos y externos, permite analizar la participación necesaria de los movimientos financieros internacionales en la compatibilización de las fuentes y usos de fondos generales para el conjunto de la economía, lo que a su vez tiene repercusiones directas sobre el presupuesto del sector público y el presupuesto monetario-financiero. El movimiento de los capitales privados extranjeros en forma de préstamos o inversiones, por ejemplo, alterará las fuentes y usos de fondos de las empresas privadas; los préstamos externos oficiales, así como su amortización, afectarán el presupuesto del gobierno y de las empresas públicas; el movimiento de capitales de carácter compensatorio relacionados con el mantenimiento de un determinado nivel de reservas internacionales condiciona en buena medida el presupuesto monetario-financiero.

En el segundo aspecto del presupuesto de comercio exterior --es decir, como área de administración de decisiones de política oficial exterior-- hay que distinguir por lo menos dos concepciones. Se le puede considerar como un marco de previsión general que contribuye al manejo de políticas económicas de tipo indirecto destinadas a evitar que los hechos se desvíen en forma exagerada de esas previsiones. Este será seguramente el papel que desempeñará el presupuesto de comercio exterior en aquellos países en que las relaciones económicas externas no estén sujetas a controles significativos. Las variaciones del tipo

/de cambio,

de cambio, las tasas de tributación a las importaciones y el manejo del crédito interno serían en este caso los instrumentos adecuados, por lo que se refiere a las transacciones de bienes. Para lograr un equilibrio global también hay que considerar la política de endeudamiento externo.

También se puede concebir el presupuesto de comercio exterior como un instrumento de asignación de metas de exportación y de recursos para adquirir determinados bienes y servicios en el exterior. Para que opere efectivamente sobre estas bases, es necesario que el estado disponga de una serie de mecanismos de control de las relaciones con el exterior. Estos mecanismos pueden ser de orden cuantitativo, como listas de importación prohibida, fijación de cuotas o la reserva, por parte del gobierno, de la importación directa de productos que se estimen críticos para el abastecimiento interno, así como convenios con empresas, sobre la base de ventajas crediticias o tributarias para ampliar su producción con fines de exportación; o de orden financiero, que tienen amplias posibilidades de aplicación complementaria: depósitos previos para importación, tipos de cambio diferencial --implícitos o abiertos-- limitaciones del crédito para importación, etc.

En varios países de América Latina donde las principales empresas de producción para la exportación son de propiedad extranjera es indispensable reflejar tal situación en los presupuestos de comercio exterior, tanto para mostrar los aspectos más o menos controlables del mismo, como para analizar las proposiciones de retornos del valor de esas exportaciones.

A continuación se presentan algunos aspectos metodológicos generales con relación al diseño de un presupuesto de comercio exterior.

Su estructura consiste en la determinación de las variables de la balanza de pagos en estrecha armonía con el resto de las cuentas contenidas en el plan anual. Deberá incluir una serie de clasificaciones coherentes con el presupuesto económico, los programas de recursos materiales, el presupuesto del sector público y el presupuesto monetario-financiero. Es decir, se pormenorizarán las exportaciones e

/importaciones

importaciones y para cada una de ellas se determinarán los precios de los bienes básicos para la economía del país.

En el presupuesto de comercio exterior es difícil conocer con exactitud los volúmenes de exportación e importación y más complejo aún proyectar los precios correspondientes a esas transacciones sobre la base de fuentes de información nacional, que generalmente están subvaluadas debido a las intenciones de evadir tributos. La dificultad no es insuperable, ya que se puede recurrir a los precios internacionales como forma de controlar las estimaciones internas.

Una vez determinados los precios de las exportaciones y de las importaciones, se estará en condiciones de estimar el índice de precios de intercambio, que juntamente con el volumen de las exportaciones, constituirá el instrumento metodológico adecuado para cuantificar el poder de compra de las exportaciones.

Además de la cuenta de transacciones comerciales, estas previsiones deberán tener en cuenta los ingresos o egresos por remuneraciones de factores de producción, así como el movimiento de capitales en sus diversas modalidades.

A partir de la estimación del poder de compra de las exportaciones, si se le agrega la entrada de remuneraciones de factores productivos y la entrada de capitales al país, se podrá presupuestar la capacidad de pagos externa.

Si se restan a esta capacidad las proyecciones anuales de la salida por los mismos conceptos anteriores, se conocerá la capacidad para importar. Comparando estas cifras con la previsión de importaciones totales, se determinará la variación de las reservas monetarias internacionales: este es, en definitiva, uno de los objetivos del presupuesto del comercio exterior, y guarda estrecha relación con el presupuesto monetario y financiero.

6. El presupuesto del sector público

El presupuesto del sector público abarca el área de las decisiones directas del Estado en la ejecución del plan anual. Como esta es la forma primordial de acción del gobierno, que por su intermedio controla directa e indirectamente una importante proporción de los recursos nacionales, exige una programación suficientemente detallada que permita analizar tanto la racionalidad interna de los diversos programas, como su correspondencia con los objetivos y metas del plan a mediano plazo. Debe, además, permitir la determinación de las responsabilidades en la ejecución de las acciones directas e indirectas a cargo de las distintas instituciones que integran el sector público.

Sus componentes fundamentales son los presupuestos del gobierno general y los presupuestos de las empresas públicas. Como elemento operativo dinámico se debe incluir una síntesis de los programas de ejecución en sus aspectos reales y financieros, relacionados éstos con la programación de caja. Para cada institución, estos instrumentos asumen un elevado grado de especificidad, ya que sirven de elementos administrativos de la ejecución.

El plan operativo anual del sector público debe tener como marcos de referencia para su elaboración:

- i) La evaluación de la ejecución en etapas anteriores;
- ii) El plan anual vigente;
- iii) El comportamiento de la coyuntura;
- iv) Los planes a mediano plazo como partes o etapas de la trayectoria estratégica del sector público.

Como primera aproximación se trata de establecer los grandes agregados correspondientes al sector público y definir el monto y la estructura de sus ingresos y gastos, para pasar en seguida a su formulación por instituciones, según conceptos económicos, por objeto del gasto, por programas, por sectores y por regiones.

/Cuando se

Cuando se dice que el presupuesto del sector público está constituido por los presupuestos del gobierno general y de las empresas públicas, no significa que deba contener toda la información de éstos. Más bien se trata de una síntesis de los presupuestos referidos, los cuales, por su carácter normativo, legal y administrativo, deben ser mucho más detallados.

Dentro del presupuesto del sector público debe darse especial importancia a las acciones estratégicas que éste debe desarrollar. En consecuencia, la programación requiere gran cuidado para asegurar que se cumplan los objetivos decisivos de los planes, así como aquellos que derivan de ellos. Esto significa que, si bien se debe abordar toda la acción del sector público, se tendrá que dar prioridad a aquellas que induzcan y propaguen las medidas por adoptar en cada campo. Esto es válido tanto para la acción directa como para la indirecta (adecuación y manejo de los instrumentos de política económica), ya que muchas veces el logro de los objetivos establecidos para áreas estratégicas depende en gran parte del manejo adecuado y oportuno de los mecanismos que caracterizan la acción indirecta del sector público. En este sentido, el presupuesto del sector público debe conceder especial importancia al análisis cualitativo y cuantitativo de su financiamiento. Además, el aspecto financiero es imprescindible para permitir la relación y compatibilización del presupuesto del sector público con los demás instrumentos de la técnica de planes operativos anuales, particularmente con el presupuesto económico nacional, el presupuesto de comercio exterior y el presupuesto monetariofinanciero. También mantienen vínculos con el financiamiento del sector público las políticas de redistribución, acumulación, consumo, importación, exportación, precios, remuneraciones, abastecimiento, etc., tan importantes en un proceso de planificación del desarrollo.

Por ser un instrumento de síntesis del sector público, este presupuesto debe contar con clasificaciones de ingresos y gastos,

combinados y consolidados de tal forma que indiquen la magnitud y naturaleza de la acción y del financiamiento público en los aspectos institucional, sectorial y económico. Dichos clasificadores deberán estructurarse de tal manera que permitan enlazarse adecuadamente con el sistema de contabilidad nacional, con el cual deberán mantener un estrecho intercambio de información sobre la programación y sus resultados. También se deberán indicar los efectos cualitativos y cuantitativos de la acción pública en la demanda y en el empleo; esta información es fundamental para establecer el enlace con los balances de materiales y de recursos humanos.

En vista de los frecuentes problemas de desequilibrio regional del desarrollo y del papel que le puede caber al sector público para alterar la tendencia a la concentración espacial del desarrollo, cuando ésta existe, es aconsejable que el presupuesto del sector público contenga, en estos casos, información acerca de las medidas y acciones que pudieran ayudar a lograr resultados en tal sentido. Por otro lado, el aspecto regional de este presupuesto es importante porque permite el análisis discriminatorio de la acción y medidas del sector público frente a problemas regionales en forma mucho más realista que cuando son tratados globalmente para todo el país. La regionalización del presupuesto del sector público en sus diversos aspectos se presta para descubrir rasgos cualitativos y cuantitativos de la acción pública que de otra manera pasarían inadvertidos o a los que se concedería una importancia mucho menor de la que tienen.

Dada la amplitud de la naturaleza y el destino de las acciones públicas y los criterios que las determinan, conviene distinguir entre el gobierno general y las empresas públicas.

El gobierno general se orienta más hacia la prestación de servicios, el apoyo de la actividad privada y la atención de las funciones típicas del Estado, o sea, hacia las actividades que no se negocian en el mercado; sus criterios, en consecuencia, difieren de los que orientan a las actividades empresariales. Como agente

ahorrador e inversionista, canaliza sus recursos hacia la ampliación del capital en sectores en los que el sector privado no encuentra estímulos, pero que son fundamentales para el desarrollo (sectores sociales, infraestructura, administración general, investigaciones tecnológicas, etc.). Goza de un cierto grado de autonomía y de libertad en su acción, dado que no actúa en función del mercado y más bien trata de crear condiciones de estímulo o desaliento para la actividad privada.

Las empresas públicas, en cambio, actúan en función del mercado existente o programado y de acuerdo con procedimientos de administración de empresas. Sus programas definen metas concretas de producción y de inversiones que se complementan con la actividad privada y en algunos casos constituyen el principal aspecto de la oferta nacional. Algunas empresas se autofinancian y logran utilidades que luego se transfieren al sector gubernamental para desarrollar otras actividades. Otras, por actuar en campos estratégicos o de servicios públicos, operan con déficit y requieren transferencias del sector gubernamental para mantener y desarrollar sus actividades a precios compatibles con las políticas económicas y sociales trazadas.

El cuadro de fuentes y uso de fondos del sector público debe indicar la magnitud y el tipo de las relaciones que vinculan al sector gubernamental con el de las empresas públicas. Estas relaciones habrán de reflejar los objetivos de la política económica y social tanto en la operación de las empresas como en su ampliación.

El sector gubernamental, como principal responsable de la política general del desarrollo, deberá coordinar la actividad de las empresas públicas y al mismo tiempo hacer compatibles las actividades de los sectores público y privado.

La presentación del presupuesto del sector público debería incluir los siguientes aspectos:

a) Un análisis general del grado en que se cumplieron los objetivos y metas de los planes en períodos inmediatamente anteriores.

Se trata de una especie de diagnóstico a corto plazo con una exposición de las realizaciones.

/b) Las

b) Las orientaciones generales para el período, un análisis de las áreas críticas, indicando las medidas adecuadas, y datos sobre la previsión de los agregados macroeconómicos del sector público, con cierto detalle institucional, económico, programático, sectorial y regional.

c) Un desarrollo de los planes operativos sectoriales del sector público, que debería contener:

- i) Una apreciación general de la política sectorial y la responsabilidad del sector público en su consecución. Aspectos cuantitativos, económicos, institucionales y espaciales.
- ii) Identificación de los programas, en especial los que se consideren estratégicos y definición de la responsabilidad de su ejecución de las metas establecidas, de los recursos humanos, materiales y financieros, y de los requerimientos administrativos.
- iii) Síntesis de la ejecución en términos reales, financieros y con especificación por programas y proyectos, especialmente en las áreas estratégicas.
- iv) Análisis del manejo de los principales instrumentos de política económica para el logro de los objetivos de cada sector.

7. Planes operativos sectoriales

Los planes operativos sectoriales se constituyen en los elementos más importantes en la obtención de los objetivos y metas de los planes de desarrollo. En su formulación y operación deben confluir y armonizarse las acciones de los sectores público y privado.

Ellos incluyen por lo tanto las estimaciones de producción de bienes y servicios y los recursos humanos, materiales y financieros que se requieren para el desarrollo de las acciones vinculadas a la consecución de los objetivos planteados.

/Un aspecto

Un aspecto importante de los planes operativos sectoriales lo constituye la relación que se establece entre la producción del sector, su relación con la de otros sectores y los requerimientos de apoyo, inversión y financiamiento.

De este modo se establece la acción más definida del gobierno para el desarrollo de un determinado sector de la economía.

Así, una vez conocidas en el sector agropecuario por ejemplo, las estimaciones de la producción tanto en el mediano como en el corto plazo, se deberán analizar y determinar las acciones necesarias para cumplir adecuadamente el programa. Si se supone que gran parte de la actividad agropecuaria está a cargo del sector privado, el sector público debe apoyarla con tareas de planificación, información, asistencia técnica, extensión, capacitación, inversiones y financiamiento.

Lo anterior muestra la amplitud del campo que considera cada sector y señala la importancia de un análisis de vinculación para determinar los requerimientos de la producción. También revela la necesidad de definir claramente la acción del gobierno, sea como productor o como promotor del desarrollo.

Para comprender mejor cómo se comporta un plan operativo sectorial hay que determinar sus elementos componentes y plantear luego los tipos de relaciones que se producen dentro de él:

Programas de producción

Se establecen fundamentalmente dentro de un sector de planificación y están destinados a la producción de bienes o servicios.

Acciones de producción

Se refieren al proceso mismo de producción.

Acciones de apoyo

Abordan generalmente las actividades parciales que en una u otra forma constituyen requisitos fundamentales para realizar los programas de producción, las acciones de inversión y el financiamiento. Entre ellas se encuentran la investigación, la capacitación, la extensión, la asistencia técnica, etc. Estas acciones se pueden vincular con uno o varios programas de producción.

/Acciones de

Acciones de inversión

Se refieren a la formación de capital: construcciones, equipamiento.

Acciones de financiamiento

Establecen los requisitos financieros de los programas y demás acciones vinculadas.

Las informaciones para el análisis de las vinculaciones que se establecen dentro de los planes sectoriales y las informaciones de financiamiento permite formarse una idea del marco en que debe establecerse la relación entre las acciones de producción y los requerimientos para que éstas se puedan concretar. Un análisis de vinculación sectorial permite mostrar la relación entre las acciones de producción, definiendo la responsabilidad del sector público y del privado, y las acciones y requerimientos del proceso productivo: acciones de apoyo, acciones de inversión y acciones de financiamiento.

El análisis de financiamiento muestra cómo se financian las diversas acciones del proceso de producción con fuentes del sector privado, del sector público y del sector externo.

En el primer cuadro de vinculación se pueden incluir los valores de producción y los valores de las acciones de apoyo; las metas de producción y cuantificación de las acciones de apoyo y de inversión, los recursos humanos y materiales de la producción y los correspondientes a las acciones relacionadas. Es decir, que este marco conceptual puede abarcar todas las relaciones que hagan comprensivo un plan anual sectorial.

Por ser estos planes los instrumentos operativos más importantes, deben hacer explícito, por una parte, la forma como se están cumpliendo los programas estratégicos y los programas sectoriales del plan de mediano plazo, y por la otra, todas las relaciones con los demás planes sectoriales e incluir un análisis de los principales agregados económicos sectoriales o de cada rama. La relación típica que

se muestra a continuación ejemplifica las informaciones por considerar en relación con el producto de una rama:

$$M_i + P_i = C_i + \sum_j v_{ij} + X_i + \sum_j g_{ij}$$

en donde:

- M_i = importaciones de productos de la rama i
- P_i = producción anual de la rama i
- C_i = gastos privados en productos de la rama i
- G_i = gastos públicos en productos de la rama i
- v_{ij} = ventas de bienes de inversión de la rama i a la rama j
- X_i = exportaciones de productos de la rama i
- g_{ij} = ventas de materias primas de la rama i a la rama j

Para poder definir las relaciones intersectoriales es imprescindible contar con informaciones de insumo-producto.

La adecuada definición de las acciones sectoriales permite formular en mejor forma los programas multisectoriales o de desarrollo integrado en los que varios países están poniendo el acento.

Estos programas se vinculan generalmente a estrategias de desarrollo regional o a recuperación de áreas deprimidas y en ellos se hace más evidente la necesidad de contar con el instrumental que permita vincular las acciones de producción entre los diversos sectores con las de apoyo, inversión y financiamiento.

8. Contenido de un plan operativo sectorial o multisectorial

Este podría iniciarse con un breve diagnóstico del sector o de las necesidades multisectoriales para luego presentar los objetivos y metas en el mediano plazo. A continuación se incluiría la estrategia de acción anual y un resumen de los principales objetivos, metas de corto plazo y de las políticas a llevar a cabo para su cumplimiento.

La parte más importante de los planes la constituirían los programas de bienes y servicios y sus relaciones con los programas de otros sectores.

En cada uno de ellos deberían incluirse los objetivos, metas, recursos y la localización espacial y temporal de las actividades.

Un tratamiento detallado debería dársele a la participación del sector público, presentando con un enfoque sectorial los diversos programas y proyectos y las unidades ejecutoras responsables. Se trataría de mostrar una síntesis del presupuesto por programas del sector y de las vinculaciones del sector público con el sector privado.

Sería interesante se incluyeran también sub-balances de recursos humanos y recursos materiales del sector o sectores para su integración con los balances globales.

9. Programación de recursos humanos

Los programas de mano de obra son instrumentos indispensables de la planificación, ya que sirven de base para asignar más racionalmente los recursos humanos con que cuenta el país.

En una planificación a corto plazo, el programa de mano de obra permite controlar la política de empleo y la evolución entre lo previsto y lo realizado, así como determinar las necesidades en materia de formación profesional. En los programas de mano de obra se presentan y comparan las necesidades y demanda de mano de obra de la economía, por un lado, y las disponibilidades de recursos humanos, por el otro. Estos programas no son únicamente de tipo cuantitativo global, en que se presenta un número total de ocupaciones disponibles y un número total de personas dispuestas a ocuparse; cubren también la estructura interna de las necesidades y disponibilidades de los recursos humanos.

Para ayudar a comprender los programas de mano de obra se presenta el siguiente esquema:

Programación de recursos humanos

	1972			1973		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
I. Disponibilidades						
1. Fuerza de trabajo en edad activa						
2. Fuerza de trabajo en edad no activa						
- Mayores de 65 años						
- Menores de 15 años						
3. Inactivos aptos para el trabajo						
4. Fuerza de trabajo rural						
5. Fuerza de trabajo urbano						
6. Total disponibilidades de recursos humanos						
II. Utilización						
Población activa						
Agropecuario						
Total no agropecuario						
Extractivas						
Construcción						
Manufactura						
Servicios básicos						
Otros servicios						
Total población ocupada						
Desocupados						
Cesantes						
Buscan trabajo por primera vez						

/Inactivos

	1972			1973		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Inactivos en edad activa (15 a 65 años)						
Estudiantes						
Jubilados						
Actividades del hogar						
Inhabilitados física y mentalmente						
Otros inactivos						
Inactivos fuera de edad activa (población en edad no activa que manifiesta deseos de trabajar)						
Total recursos humanos utilizados						
III. Anexo						
Población total (en edad activa)						
Fuerza de trabajo						
Población inactiva						
jóvenes menores 15 años						
estudiantes en edad activa						
Jubilados en edad activa						
Actividades del hogar en edad activa						
Inhabilitados en edad activa						
Actividades del hogar en edad activa						
Inhabilitados física o mentalmente en edad activa						

/Otros inactivos

	1972			1973		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Otros inactivos en edad activa						
Jubilados fuera de edad activa						
Actividades del hogar fuera de edad activa						
Otros inactivos						
Fuerza de trabajo potencial						
a) Inactivos con deseos de trabajar						
b) Inactivos que entrarán a la fuerza de trabajo						
c) Personas que saldrán de la fuerza de trabajo						
Población ocupada						
Población desocupada						
Total población no empleada						

La programación de mano de obra muestra los cambios en el volumen de la fuerza de trabajo entre el principio y el final del período cubierto por el plan; más precisamente, los cambios en los recursos humanos de la economía y los requerimientos de tales recursos durante dicho período.

Las etapas principales de cálculo de la programación de recursos humanos son las siguientes:

Disponibilidades

- a) Determinación de la población en edad activa, incluida la estructura por sexo y por sector rural y urbano
- b) A esa población en edad activa se le resta el número de inactivos en edad activa, que pueden ser:
 - i) Estudiantes
 - ii) Dueñas de casa
 - iii) Personas inhabilitadas física o mentalmente

A continuación se estiman los requerimientos:

Requerimientos

- a) Determinación de la población ocupada por sector y sexo
- b) Determinación de los subocupados en términos de desocupación equivalente
- c) Determinación de los inactivos en edad activa (personas entre 15 y 65 años):
 - i) Estudiantes
 - ii) Jubilados
 - iii) Actividades del hogar
- d) Desocupados totales
 - i) Desocupados abiertos

Este programa se debería desglosar, en lo posible, para las distintas zonas del país (provincias, regiones, estados, etc.) para lo cual se deberían agregar las corrientes migratorias regionales al principio y al final de cada período.

Es probable que para los primeros programas las estimaciones de estas corrientes sean difíciles, por carecerse de datos estadísticos precisos que cuantifiquen el volumen de las migraciones internas.

10. Programación de recursos materiales ^{4/}

Un proceso de planificación requiere como una fuente básica de información la corriente de bienes materiales (físicos) que se genera o utiliza en el proceso de producción.

La programación de recursos materiales presenta en forma coherente estimaciones tales como la producción y su destino, los requerimientos importados, los insumos, la exportación, etc., y permite prever las fuentes y necesidades, es decir, los recursos necesarios y su distribución.

Un programa de recursos materiales se puede sintetizar en la forma siguiente:

Recursos (fuentes)	Unidad física	Distribución (necesidad)	Unidad física
1. Existencias al comienzo del período		3. Salidas	
2. Entradas		4. Existencias al final del período	

Es decir, se enfrentan las necesidades de un bien con las posibles fuentes de obtención.

Un bien se puede requerir: a) para su uso en el proceso de producción; b) para reparaciones y mantenimiento; c) para inversiones; d) para venta directa al público; e) para la exportación; f) para formar existencias, etc.

¿Cómo se pueden satisfacer estas necesidades? Básicamente a través de la producción, la utilización de existencias o las importaciones.

La confrontación anterior muestra claramente su utilidad al permitir prever en qué forma se pueden abordar las diferencias que surjan entre las fuentes y las necesidades.

^{4/} Véase, ILPES, Planes operativos anuales, orientaciones metodológicas, 1969. Oficina de Planificación Nacional, Chile. Manual de planes operativos, en preparación. Planes operativos anuales en Guatemala, orientaciones metodológicas, agosto 1971.

Esta programación es fundamental en la estimación de los planes sectoriales anuales, ya que su armonización asegurará el adecuado funcionamiento del proceso productivo.

La cantidad de bienes que se incluya en el programa dependerá de los requerimientos y posibilidades de información. Un instrumento de este tipo es útil aun cuando se considere un número limitado de productos o grupos de productos claves para el proceso productivo.

Un problema que se presenta al abordar la elaboración de estos programas deriva de la heterogeneidad de los precios. De ahí que se recomiende la utilización del precio al consumidor.

Para obtener este precio se pueden hacer algunos de los siguientes ajustes:

Producción a precio productor + margen de comercialización + transporte + impuestos = producción a precio consumidor.

Importación a precio CIF + impuestos sobre las importaciones + margen de comercialización + transporte = importación a precio consumidor.

Exportación a precio FOB + impuestos indirectos + margen de comercialización = exportación a precio consumidor.

Como se señaló los productos por programar se pueden agrupar de acuerdo con las necesidades de la economía (productos agropecuarios de energía y combustibles, de metales, etc.)

En el caso agropecuario, si se incluyera por ejemplo el trigo, en el lado de las fuentes deberían estimarse las existencias al comienzo del año y la producción, y en el lado de las necesidades se consideraría el consumo en la industria o la propia agricultura, el consumo de la población y las pérdidas. Esta comparación determina los déficit o excesos y de ahí los requerimientos de importación o de exportación.

Estos programas están íntimamente relacionados con los planes sectoriales, con los presupuestos del sector público y con el presupuesto de comercio exterior.

La programación de recursos materiales se deberá tener en cuenta en los modelos globales y sectoriales, por lo que éstos tendrán que incluir la siguiente ecuación básica:

$$Pg + Pp + M + Vps \quad \underline{\geq} \quad Dg + Dp + Cg + Cp + Sfg + Sfp + x + Vps$$

en donde:

- Pg = producción gobierno
- Pp = producción privada
- M = importación
- Vps = existencias
- Dg = demanda intermedia gobierno
- Dp = demanda intermedia sector privado
- Cp = consumo privado
- Cg = consumo gobierno
- Sfg = inversión del gobierno
- Sfp = inversión del sector privado
- x = exportaciones
- Vps = existencias al final del período

11. Proyectos principales y programas de ejecución^{5/}

El desarrollo se acelera cuando se conciben, estudian, formulan y ejecutan proyectos de inversión. Por lo tanto, conviene contar con la organización y las bases necesarias para producirlos y ejecutarlos.

De otro lado, en el plan anual deben establecerse las condiciones concretas de ejecución de proyectos y programas de acuerdo con calendarios de ejecución física y financiera y de fijación de responsabilidades en las diversas etapas del cumplimiento de las acciones. Esta parte del plan anual constituye, así, una presentación de los programas y proyectos más importantes incluidos tanto en los presupuestos sectoriales como en el del sector público.

En lo que respecta a la actividad inversora, dentro del plan anual deben incorporarse en primer lugar los estudios de preinversión.

5/ Véase ILPES, La función de preinversión del PNUD en la programación por países, 1971.

Estos constituyen un puente entre la adopción de una política de desarrollo, su traducción en planes y la ejecución de estos planes en inversiones concretas. El concepto de preinversión abarca los estudios fundamentales que ayudan a aumentar las oportunidades de inversión.

Es frecuente que las etapas de inversión cubran de tres a cinco años y aún más, según sea su naturaleza. De ahí que la actividad de preinversión deba anticiparse a veces en forma considerable a esas etapas, con el objeto de proporcionar a tiempo los estudios necesarios para que el proyecto se lleve a cabo en su oportunidad. Esto significa que las actividades de preinversión deben ser parte integrante del proceso de planificación. Para ello hace falta concebir y operar sistemas y mecanismos de generación de proyectos y formular como parte de los planes de desarrollo programas nacionales de preinversión para dar coherencia y continuidad a las actividades de preinversión. No se trata de programar la preinversión para todas las inversiones, sólo para las que revisten particular importancia desde el punto de vista de las políticas y metas previstas.

Es común en los países de América Latina el tratamiento asistemático de las actividades de preinversión, por lo que se hace hincapié en la necesidad de hacer explícita en los planes operativos anuales la actividad de preinversión a través de mencionados programas nacionales de preinversión.

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social

III. LAS BASES PARA UNA PLANIFICACION OPERATIVA ANUAL*

* Extraído del documento del ILPES, Planes Operativos Anuales, Santiago, octubre de 1969.

La planificación operativa anual, como se señaló en el capítulo anterior, puede ser concebida como un instrumento sistemático y permanente de la acción del gobierno, y en consecuencia ser definida como un proceso administrativo complejo de análisis, previsión, decisión y concertación destinado a controlar cada año el grado de ejecución del plan a mediano plazo y a proseguir la realización de éste en el año siguiente.^{1/}

La planificación anual aparece así como una práctica tecnicoadministrativa permanente por la cual, a partir de análisis y previsiones cuantitativas que permiten asegurar la coherencia de las intervenciones estatales y su adaptación al objetivo perseguido, se deciden, ejecutan y controlan determinadas acciones programáticas y de regulación coyuntural durante el año considerado.

La instauración de dicha práctica permanente no es posible sin ciertos requisitos básicos. En particular esto se refiere a la capacitación y adaptación de la administración pública para aceptar la planificación a corto plazo como parte del proceso administrativo, y a la organización de una base estadística mínima, así como la adecuación de las cuentas nacionales a los objetivos de la planificación operativa.

A. La planificación anual como tarea de la administración

La planificación anual como tarea integral de la administración surge de la necesidad de desarrollar un instrumento operativo de previsión, decisión y concertación que reúna las características siguientes:

- 1) Ser un proceso permanente;
- 2) Disponer de un rápido acceso a la información;
- 3) Proveer y utilizar con pleno dominio los instrumentos de análisis y previsión adecuados;
- 4) Centralizar y descentralizar rápidamente las operaciones de elaboración del plan anual, y
- 5) Estar situado cerca de los centros reales de decisión en materia de política económica a mediano y corto plazo.

^{1/} ILPES, Seminario de planes operativos anuales, Santiago, noviembre de 1966.

1. La planificación anual como proceso permanente

La planificación anual es por esencia un proceso permanente, que se manifiesta particularmente en la coexistencia de trabajos correspondientes a fases diferentes de diversos planes, en la elaboración rápida de variantes no previstas en el calendario inicial y destinadas a satisfacer demandas de los responsables de la política económica, y en investigaciones destinadas al perfeccionamiento continuo del modelo ya sea para tomar en cuenta cambios estructurales o coyunturales perdurables, o para tornarlo más explicativo del funcionamiento de la economía.

a) La simultaneidad de trabajos correspondientes a diversos planes

La planificación anual es una sucesión ininterrumpida de análisis, previsiones, definiciones de metas, ejecuciones y controles. En ningún caso debe ser visto como un trabajo esporádico o periódico. Así, las primeras proyecciones exploratorias hechas en un año "n" para orientar la preparación del plan anual del año n+1 coincidirán en el tiempo con la ejecución del plan del año "n" y no serán ajenas a la comparación que sobre el año n-1 se realizará entre las previsiones calculadas ex-ante en n-2 y la realización ex-post comprobada en la contabilidad nacional.

b) La satisfacción de demandas imprevistas provenientes de los responsables de la política económica

El plan anual se instrumenta con dos tipos de acciones de naturaleza diferente: acciones de naturaleza programática en desarrollo de los planes a mediano plazo y acciones de regulación coyuntural. Si las primeras pueden ser analizadas y decididas antes de comenzar el período anual de planificación, la aparición de imprevistos coyunturales puede llevar al gobierno a tomar medidas rápidas durante el período en que el plan se ejecuta. Para que la elección de esas medidas se efectúe con conocimiento de causa, es necesario que el gobierno pueda disponer en todo momento de estimaciones cuantificadas de las modificaciones del equilibrio del período, consecuentes con la aparición de esos hechos aleatorios que no habían sido previstos en la alternativa central retenida.

/c) La posibilidad

c) La posibilidad de mejoramiento continuo de las proyecciones

Como se verá más adelante, es posible distinguir dos grandes etapas en la elaboración de las previsiones que servirán de fundamento al plan anual. En la práctica, el equipo de elaboración de previsiones tratará en todo momento de ir enriqueciendo sus proyecciones a través del reemplazo de variables endógenas por valores estimados directamente.

d) El perfeccionamiento continuo del modelo

La necesidad de disponer de previsiones cuantitativas para fundamentar la política económica, conducirá a la utilización de modelos de previsión que deberán estar sometidos a continuos cambios y ajustes con vistas a mejorar su capacidad explicativa y su eficacia. Por otra parte, dado que lo propio de un proceso de desarrollo son los cambios estructurales, será necesario emprender investigaciones particulares con el objeto de ajustar el modelo y mantenerlo adecuado para la previsión.

2. El acceso a la información disponible

La información utilizada en la planificación anual puede ser provisoria y muchas veces confidencial.

a) El acceso a la información provisoria

La previsión realizada en el año "n" que sirve de base al presupuesto económico de $n+1$, consistirá en el establecimiento de un equilibrio ex-ante en "n" a partir de un equilibrio establecido para "n" sobre la base de cifras provisorias y a lo más semidefinitivas.

Una cifra provisoria o semidefinitiva no es fácilmente comunicada por el responsable de determinarla a menos que lo establezca un lazo institucional. Es natural pensar entonces que esas cifras deben ser elaboradas en dependencias de la misma administración de manera que en todo momento los técnicos presupuestarios puedan disponer de ellas con la máxima celeridad posible.

/b) La información

b) La información confidencial

Muchas veces se formularán variantes marginales para estudiar los efectos de medidas previsibles de regulación coyuntural. Obviamente, una demanda de este tipo sólo puede ser hecha y respondida en el marco de equipos permanentes de la administración, situados muy cerca de los centros de decisión.

3. El pleno dominio de los instrumentos de análisis y de previsión

Una respuesta rápida a la demanda específica de la administración no puede ser dada sin un dominio absoluto de los instrumentos de análisis y de previsión.

En particular, cuando se utiliza un modelo de previsión se debe conocer íntimamente su estructura y sus límites. Ello es difícil de imaginar si el equipo encargado de utilizarlo no ha sido asociado a todo el proceso de elaboración. Experiencias recientes muestran algunos ejemplos de modelos de previsión que no han llegado a ser operativos, porque la administración encargada de utilizarlos no ha comprendido su utilidad y no los ha adoptado.

4. La capacidad de descentralizar y centralizar rápidamente el proceso de elaboración

La necesidad de encarar el plan operativo anual como una tarea administrativa permanente resulta también del carácter de los medios de previsión anual que pueden ser empleados válidamente cuando se dispone de una infraestructura estadística inadecuada y se carece de un conocimiento suficiente del funcionamiento de la economía.

Como se verá más adelante, en una primera etapa de las proyecciones convendrá reemplazar la utilización de relaciones de comportamiento que se desconocen, por una información proveniente de fuentes diversas y compatibilizada centralmente. Este procedimiento naturalmente lento no es aplicable operativamente sino en el seno de la administración.

5. La cercanía a los centros reales de decisión

Como garantía de la aplicación de las disposiciones contenidas en los planes anuales, y como prueba de la validez de los instrumentos de análisis utilizados, se requiere que los grupos técnicos encargados de la planificación anual se ubiquen cercanos a los centros de decisión. En este sentido no pueden haber fórmulas rígidas, siendo necesario analizar previamente en cada país la composición de fuerzas institucionales, es decir, cuáles son los centros de decisión más importantes y cómo están conectados entre sí. De todas maneras se presenta un esquema analizando las ventajas e inconvenientes de cada alternativa.

En primer lugar y como se mencionó, es muy importante que este grupo esté lo más cerca posible de los centros de decisión de política económica. Con este enfoque se conciben varias posibilidades a saber que el grupo de planes operativos anuales esté dentro de: i) la Oficina de Planificación; ii) el Ministerio de Hacienda, o iii) en un organismo creado especialmente y destinado a cumplir dicha función.

La primera alternativa de ubicación, en la oficina de planeamiento, tiene ventajas y desventajas. Una ventaja sería que el grupo que trabaja a corto plazo estaría en contacto estrecho con los que trabajan con el mediano y largo plazo. Como desventaja se podría señalar el hecho general que como en América Latina las oficinas de cuentas nacionales no dependen de las de planificación, podría ser ello inconveniente dado el estrecho vínculo que debe existir entre las cuentas nacionales y los planes anuales. Por otra parte, ocurre en algunos casos que las oficinas de planificación mantienen limitadas relaciones con los Bancos Centrales o con los ministerios de Hacienda, aislándose de los centros de decisión e influencia. Si tal aislamiento se reproduce en el caso de las Oficinas o Grupos Técnicos encargados de los planes operativos no podrán cumplir ni su función de nexo con el mediano plazo, ni la de asesoramiento en la política a corto plazo.

La segunda alternativa sería su ubicación en el Ministerio de Hacienda. Este organismo junto con el Banco Central son los dos centros claves de decisión económica en la mayoría de los países de América Latina. Su ubicación

/en el Ministerio

en el Ministerio de Hacienda facilitaría la vinculación que debe existir entre el presupuesto fiscal y los planes anuales. Por otra parte, la presencia de un grupo de este tipo en el Ministerio de Hacienda, podría contrabalancear una característica común en ellos; la de ser poco proclives a la planificación. Tal vez este contacto sería saludable, pues podría familiarizar a los ministros con la política de desarrollo, adecuando así la asignación de recursos financieros del presupuesto en función de los planes.

Como desventaja de la ubicación en el Ministerio de Hacienda, subsistiría la desvinculación con el grupo de cuentas nacionales. Además, si las relaciones del Ministerio de Hacienda con la Oficina de Planificación no son estrechas, se estaría perdiendo la oportunidad de un contacto directo entre los técnicos dedicados al corto plazo con los a mediano y largo plazo. Hay que considerar, sin embargo, que los Ministerios de Hacienda constituyen centros vitales de decisiones a corto plazo, de naturaleza muy absorbente; en ese ambiente los grupos de planificación dedicados al corto plazo pueden estar sometidos a presiones derivadas de la ejecución diaria de la política económica y gradualmente dejar de planificar comprensivamente a corto plazo para convertirse en un grupo de asesoría parcial y pormenorizada en la administración de la política.

La tercera alternativa consistiría en la creación de un comité de planes operativos anuales de carácter interinstitucional, a nivel político-técnico, y de una secretaría técnica dependiente del comité e integrada por técnicos dedicados, en forma permanente, a la planificación a corto plazo. En el comité podrían participar el Ministro de Hacienda, el Director de la Oficina de Planificación, el Presidente del Banco Central, de los jefes de otros organismos vinculados a las decisiones a corto plazo y un Secretario Técnico del Comité de Planes Operativos Anuales. El objetivo sería reunir a los responsables máximos de la política económica del país, a nivel interinstitucional.

En América Latina los equipos técnicos que trabajan con un enfoque global de corto plazo son escasos. Son numerosos en cambio los que lo hacen en campos específicos, pero ellos carecen de suficiente coordinación

entre sí y de una visión global de la política económica en relación a los planes a mediano plazo. Actúan en compartimentos estancos en los Bancos Centrales, en los Ministerios de Hacienda, o en las Oficinas de Planificación, y tienen una formación especializada.

La existencia de un Comité de Planes Anuales, permitiría integrar, a través de comités instrumentales y de comisiones sectoriales, a los técnicos que trabajan en las oficinas de los organismos señalados precedentemente, sin desligarlos de ellos. Esto facilitaría el aprovechamiento no sólo de su experiencia basada en el manejo de políticas parciales, sino que, principalmente, la nueva que se adquiriera dentro de esos organismos pero en el contexto de una planificación comprensiva a corto plazo. Es decir, el Comité de Planes Anuales cumpliría una doble función en este esquema: la de servir de comunicación entre las políticas parciales y la global a corto plazo y la de alimentar la secretaría técnica con la experiencia de los funcionarios que asesoran desde tiempo atrás en campos específicos a corto plazo. Cabe señalar, finalmente, que cualquiera de las alternativas analizadas puede operar eficientemente, según las características de cada país, la personalidad de los técnicos de los diversos organismos, etc. y las modalidades que tenga el sistema de planificación y los mecanismos de política económica.

B. La necesidad de un proceso administrativo de información estadística

La concepción de la planificación operativa como proceso administrativo ha de basarse en información cuantitativa que mida, precise e interrelacione los fenómenos económicos objetos de previsión. Se plantea así un problema de carácter general que se refiere a la adecuación de los diversos instrumentos de información y análisis existentes a las necesidades de la planificación, concebida a su vez como un sistema que integra coherentemente la política económica postulada para diversos plazos. En efecto, deben cubrirse las necesidades que surgen de la elaboración de estrategias de desarrollo a largo plazo, de la formulación de planes a mediano plazo, así como de aquéllos que emanan de su traducción a planes operativos anuales.

1. Requisitos del proceso

Los instrumentos de información y análisis han de basarse en el mismo principio de unidad que ha de existir entre los diversos niveles temporales de planificación. Este requisito de unidad se traduce concretamente en la permanencia de una estructura informativa y de análisis básica, válida para los distintos niveles de planificación, de tal manera que por procesos agregativos o sus inversos, se pueda disponer de la información requerida en cada uno de ellos. Pero en el caso de la planificación a corto plazo, el sentido de unidad que se está postulando, es diferente a aquél que se establece cuando se tiene un mismo sistema de información válido para todos los niveles de planificación. La distinción radica en que parte del sistema de información se requiere para cada uno de los niveles, y permite en términos de análisis económico ir trabajando con las categorías más relevantes a cada nivel, de tal manera que si se parte de un análisis agregado a nivel de largo plazo, se tengan a mediano y a corto plazo aquellos elementos que le den continuidad al análisis.

2. Áreas del sistema de información

El sistema de información tendría, de este modo, dos áreas importantes. Una de ellas similar para todos los niveles de planificación, en donde quedan reflejados los conceptos más característicos de las economías subdesarrolladas. Es el caso tal vez más aproximado al sistema de cuentas nacionales, no con todas sus desagregaciones, sino con aquella que permita darle unidad al análisis de los problemas del desarrollo desde la estrategia hasta la planificación anual.

La otra área del sistema de información es la que se modifica de acuerdo con los requisitos que plantean cada uno de los niveles de planificación, y evidentemente esto es mucho más válido en el caso de la planificación operativa en que se requiere elaborar elementos estadísticos que recojan lo coyuntural a corto plazo en el funcionamiento del sistema económico. En el otro extremo, en el caso de los análisis de estrategias, también hay elementos diferenciales que se refieren mucho más al proceso de carácter estructural que se requiere especificar para entender un determinado

/fenómeno,

fenómeno, como por ejemplo el funcionamiento de las economías de subsistencia.

En síntesis, lo que se está postulando es que previo a la etapa de proyecciones, el sistema de información esté aportando datos más referidos al período histórico (ejemplo cuentas nacionales con su respectivo nivel de desagregación), y datos que tienen características propias a cada uno de los niveles de planificación.

3. Adaptación del esquema de cuentas sociales

En lo que se refiere a las cuentas nacionales, se han venido realizando esfuerzos permanentes desde principios de la década de los sesenta, para mejorar el planteamiento original del sistema postulado por las Naciones Unidas. Es así como en la actualidad se ha llegado a cierto consenso sobre la necesidad de lograr la ampliación de aquel sistema, labor que se encuentra en las etapas finales.

La experiencia en estos mismos años en el análisis de los problemas del subdesarrollo de las economías latinoamericanas ha conducido asimismo a postular ciertos requisitos que el sistema debe cubrir, y que no son los mismos que reflejan los esquemas de las estadísticas mundiales. En América Latina se ha hecho imprescindible incluir, como categorías permanentes en todo el sistema, las mediciones en términos reales, y por ello resulta insuficiente que la contabilidad a precios constantes sea sólo destacada en algunos cuadros del sistema, debiéndose ir más allá para ser incluida como un conjunto de cuentas específicas dentro del mismo, que formen parte de las interrelaciones de conjunto.

Pero al mismo tiempo, surgen otros problemas que es necesario considerar para ampliar la base del sistema de cuentas nacionales; tal es el caso de la información respecto al sector externo, dadas sus características evidentemente estratégicas en las economías latinoamericanas. Además, la distribución del ingreso y las informaciones referidas al papel básico permanente del sector público en el desarrollo económico. Paralelamente, el necesario análisis --en cualquiera de los tipos de planificación--, de las poblaciones marginadas, de la subocupación y de las áreas de subsistencia, cuya incidencia y comportamiento también es necesario examinar en el corto plazo.

/Todo esto

Todo esto no implica otra cosa que establecer todo un sistema de prioridades, ya que aceptando que se tiene una definición de un sistema de cuentas nacionales al cual aspira a llegarse, hay planteadas diversas alternativas y modalidades para alcanzarlo.

La importancia creciente que adquieren en los niveles gubernamentales de América Latina los instrumentos para racionalizar la política a corto plazo, implica la necesidad de establecer prioridades en la ampliación o reorganización de los sistemas de información.

4. Estadísticas útiles para el corto plazo

En el caso de las estadísticas que se han denominado propias para cada nivel de planificación, interesa destacar aquéllas referidas al corto plazo. Es evidente que en este campo la experiencia en América Latina es muy reciente en términos de las estadísticas de carácter coyuntural. Sin embargo, las decisiones de política económica a corto plazo han contado con instrumentos estadísticos parciales que han estado en la esfera de los Bancos Centrales, de los Ministerios de Hacienda, de las Direcciones de Estadística, etc. El esfuerzo que se intenta realizar dentro de este documento, en la metodología de la planificación operativa, es precisamente organizar la información bajo la concepción de un sistema.

Los Planes Operativos Anuales, además de un conjunto de medidas de política económica y de programas básicos que deben ejecutarse durante el lapso anual considerado, deben contener previsiones y estimaciones sobre la evolución posible o intencionada, aspirada o deseada, de múltiples conceptos macroeconómicos, que abarcarán aspectos tan diversos como series de producción y gasto, balance de materiales y de recursos humanos, sector público, comercio exterior, precios salarios, así como variables monetarias y financieras.

Para estimar estas series hace falta una complementación directa y permanente, continua y recíproca, con las estadísticas económicas básicas en general. Y dentro de éstas, como es obvio, las cuentas nacionales tienen importancia por ser la más amplia y completa sistematización cuantitativa de la actividad económica global o sectorial, tanto desde el punto de vista

/de la producción

de la producción y gasto, como de las relaciones entre distintas entidades de la actividad interna (empresas, familias, gobierno), y sus vinculaciones con el resto del mundo.

Es un requisito importante de la planificación anual, la actualización de todos los principales agregados macroeconómicos, desde un punto de vista real y también con una complementación de las transacciones financieras.

Parte de la información que requiere la planificación operativa provendrá del sistema de cuentas nacionales, pero otra parte importante ha de provenir de estadísticas que reflejen los problemas coyunturales en el área intermedia que existe entre el punto final de la estadística histórica y el punto inicial de las proyecciones.

C. La consideración conjunta de variables físicas y financieras

1. Consideración de la economía global

En términos simples, las intervenciones del Estado en el sistema económico pueden realizarse a través de dos categorías de planificación. Un primer tipo de planificación busca asegurar la transformación de estructuras necesarias al crecimiento. Sus objetivos pueden calificarse de "reales" en el sentido que cubren las actividades de producción, repartición y redistribución del ingreso y se sitúan generalmente en el plazo medio. Sus instrumentos son selectivos y se aplican diferencialmente a los diferentes sectores de producción y a las diferentes categorías del ingreso. Podemos llamar planificación "estructural" a esta categoría de intervenciones.

Otro tipo de intervenciones no se interesa sino que en la regulación coyuntural de la actividad económica. Sus objetivos son generalmente globales y se sitúan en el corto plazo. Los instrumentos, también globales, son de orden monetario y financiero. Se le puede denominar planificación coyuntural. Encarada aisladamente es esencialmente conservadora, no pretende introducir modificaciones de estructura.

Sin embargo, ambos tipos de planificación no son antagónicos, sino complementarios. Por un lado la planificación estructural necesita del auxilio de las acciones de regulación coyuntural para alcanzar los objetivos del plan

a mediano plazo. Por otro lado, las medidas puramente coyunturales tomadas sin referencia a los flujos reales, pueden tener consecuencias imprevisibles que sólo se constatarán ex post.

Resulta entonces necesario encarar la previsión y planificación anual bajo un enfoque global en el cual las interdependencias entre variables físicas y financieras no sea sino la manifestación al nivel del análisis de la complementariedad necesaria que debe existir entre acciones programáticas para el mediano plazo y acciones de regulación coyuntural en el corto plazo. Esto nos lleva a plantearnos el problema de la integración de ambos tipos de variables.

2. La integración de las variables reales y financieras

El estudio de los efectos de las medidas de política monetaria y financiera sobre las corrientes reales sigue siendo uno de los grandes problemas a resolver en la ciencia económica.

La carencia de respuestas adecuadas es particularmente sensible al nivel de los análisis para fundamentar decisiones de política económica en el corto plazo. Los modelos más conocidos implican generalmente la neutralidad de los efectos de los fenómenos monetarios sobre los fenómenos reales. Diversas tentativas de integración de ambos fenómenos han sido realizadas y continúan siéndolo en los países industrializados (por ejemplo, los Estados Unidos, Francia, etc.). Pero no sólo no se han impuesto --y habría que preguntarse en qué medida esas tentativas de análisis de economías particulares podrían trasplantarse-- sino que tampoco han modificado sensiblemente las técnicas de previsión.

En efecto, aún en aquellos países que, como Holanda, disponen al mismo tiempo de técnicas cuantitativas para la elaboración de presupuestos económicos y de previsiones financieras, la dicotomía real financiera no ha podido ser eliminada. Las operaciones financieras siguen imperfectamente integradas en el equilibrio global. En realidad, una síntesis de ambas técnicas debería encontrar su fundamento en una teoría que integrara los aspectos reales y financieros del análisis económico y que hoy es por lo menos insuficiente.

La dificultad para superar la dicotomía real financiera al nivel de las técnicas de previsión y de decisión es un obstáculo suplementario que se agrega a los provenientes de la carencia de una teoría del funcionamiento de las economías latinoamericanas. Ella complica singularmente los trabajos de previsión y planificación anual en nuestros países, porque hace perdurar un dualismo en el análisis de las decisiones de política presupuestal y fiscal de una parte y de la política monetaria y financiera de otra.

Sin embargo, esas carencias no han de constituir un obstáculo fundamental a la consideración conjunta de ambos planos del análisis, y esto desde los comienzos de la planificación anual. ¿Cómo hacerlo? Un camino posible para el tratamiento conjunto de ambos tipos de variables, mientras no se disponga de modelos integrados operativos, podría ser el que se detalla a continuación.

En una primera etapa se efectuarán previsiones en el plano "real" de la actividad económica, que como se ha visto antes, comprende las actividades de producción, repartición y redistribución del ingreso y la demanda de bienes y servicios. O sea que, en este primer período, se hace abstracción a la vez de los comportamientos específicamente financieros y de las políticas financieras. El equilibrio ex ante al que se llegará, previsto sin tener en cuenta los fenómenos financieros, no sería sino una coherencia formal que puede esconder muchas incompatibilidades.

En una segunda etapa, y a partir del saldo de la cuenta de capital de los agentes obtenido en la proyección anterior de las corrientes reales, se puede efectuar una proyección de las corrientes monetarias y financieras.

De esta manera, no se ha obtenido una integración real de las operaciones. Pero existe la posibilidad de efectuar un test de la verosimilitud de los equilibrios físicos previstos inicialmente de acuerdo con los comportamientos financieros de la segunda proyección. Ello conducirá a interrogarse sobre la validez de las hipótesis establecidas al nivel de la producción y de la repartición y a revisar eventualmente los comportamientos de los intermediarios financieros así como a analizar en qué medida dichos comportamientos pueden ser modificados en lo que respecta a las empresas y familias.^{2/}

^{2/} Por más detalles sobre esta solución cf. Cazalot, H., Vajda, P., La projection à court terme des tableaux d'opérations financières, Etudes et Conjoncture, No. 8, abril de 1968.

Es obvio que la utilización eventual de un método como el que acaba de ser descrito, no puede eximir de otras investigaciones con vistas a establecer un modelo de proyección a corto plazo integrado. Para ello es necesario ir analizando simultáneamente la actividad de producción y el funcionamiento de los circuitos financieros. En particular, para construir un modelo integrado será necesario tener una visión clara del papel que juegan los intermediarios financieros y de cuáles son los compartimientos financieros de los agentes económicos no financieros.

Federico J. Herschel y Juan José Santiere

IV. METODOLOGIA DEL PRESUPUESTO ECONOMICO NACIONAL*

* Reproducción del trabajo publicado en el Boletín Económico de América Latina, Vol. II, No. 2, octubre de 1966.

En este informe^{1/} se describen los procedimientos empleados en sus estimaciones por el sector Presupuesto Económico Nacional. Se ha tratado de encuadrar la explicación de estas tareas en un análisis más general, comparándolas con trabajos de previsión de características similares realizadas en otros países y señalando las particularidades propias de los pronósticos en nuestro país. A tal fin, se ha seguido el siguiente ordenamiento:

I) Se hace un breve comentario sobre la naturaleza del Presupuesto Económico Nacional y la preparación del mismo en otros países, indicando las necesidades de tal instrumento en una economía como la de Argentina.

II) Se describe en forma sintética la metodología utilizada incluyéndose el análisis de resultados, se esboza el tipo de la comparación que se realizará anualmente con las metas del plan de desarrollo.

III) La preparación del Presupuesto Económico Nacional en nuestro país es de muy reciente data, tanto más si se tiene en cuenta la experiencia ya recogida en algunos países europeos. Nos ha parecido oportuno, por lo tanto, esbozar -siquiera brevemente- las líneas de investigación que se están siguiendo ahora y las que se han pensado encarar en el futuro.

^{1/} En el curso de este informe el Presupuesto Económico Nacional, se citará como "PEN".

1. LAS CARACTERISTICAS DEL PRESUPUESTO ECONOMICO NACIONAL

1.1 Naturaleza, origen y propósitos de las previsiones a corto plazo

Puede definirse el Presupuesto Económico Nacional como el conjunto de previsiones cuantitativas de la evolución de las principales variables macroeconómicas y de sus interrelaciones en el futuro inmediato, con el objeto de facilitar las decisiones de política económica y, en los países en que existen programas de desarrollo, para la verificación ex-ante del cumplimiento de sus metas anuales.^{1/}

Aun cuando algunos antecedentes ya se produjeron durante la guerra, sobre todo en base a los trabajos de Keynes,^{2/} se elaboraron presupuestos económicos en forma sistemática recién desde los años que siguieron a la segunda guerra mundial. Cabe mencionar entre los pioneros de esta clase de previsiones, al Central Planning Bureau de La Haya.^{3/} En la actualidad se preparan Presupuestos Económicos Nacionales, además de los Países Bajos, en Noruega,^{4/} Suecia, Francia e Israel. Por otra parte, en el Reino Unido, los Estados Unidos y el Canadá se elaboran pronósticos de la actividad económica de similares características.

La necesidad de contar con esta clase de herramienta surge desde el momento en que la adopción de decisiones en materia económica debe tratar de responder -no sólo a los acontecimientos que ya se han producido- sino prever la evolución futura para poder actuar antes que los hechos ocurran.

^{1/} E. J. Meyer lo define como "una previsión que abarca el conjunto de relaciones económicas que tienen entre ellos y con el resto del mundo, los diferentes agentes económicos de la nación". ("Reponses a quelques questions sur les budgets économiques", en Etudes de Comptabilité Nacionales No. 2, 1961.

^{2/} J. M. Keynes, "How to pay for the War". Reproducido en Lecturas sobre Política Fiscal (seleccionadas por un comité de The American Economic Association, dirigido por Arthur Smithies y J. Keith Butters, Madrid 1959, p. 218/25: "Cómo pagar la guerra").

^{3/} Central Planning Bureau (Holanda), "Scope and Methods of the Central Planning Bureau".

^{4/} Véase: P.J. Bjerve, "Planning in Norway".

Es evidente que los presupuestos económicos nacionales no pudieron elaborarse antes de que se hubiera alcanzado adelantos en las siguientes áreas:

- a) La contabilidad nacional, a fin de tener un marco básico de referencia para la presentación de los datos en los PEN y verificar ex-post el grado de exactitud logrado en las estimaciones;
- b) La macroeconomía teórica para poder explicar las relaciones causales que existen entre los grandes agregados económicos;
- c) Ciertas técnicas de investigación, sobre todo en el campo de la estadística y la matemática, que permitieron encontrar relaciones cuantificadas entre variables o prever directamente -por ejemplo, a través de encuestas de magnitudes anticipadas- la evolución de variables económicas.

La característica predominante de estas previsiones ha sido la de ser utilizadas como instrumento de la política de estabilización.^{1/} La explicación de este hecho es simple; los países europeos -terminada la guerra- enfrentaban fundamentalmente dos tipos de problemas: el de las fluctuaciones de la actividad interna -tratando de evitar crisis de desocupación como se vieron después de la primera guerra y posibles presiones inflacionarias que ya se habían manifestado durante la guerra- y desequilibrios en el balance de pagos, que tuvieron su expresión más visible en la escasez de dólares. Para combatir estos peligros, en general, se utilizaron políticas de tipo global (fiscal y monetaria, por ejemplo). El uso de esta clase de instrumentos concordaba -en cierto modo- con el aparato teórico y estadístico que pudo usarse mejor en aquellos momentos y que se basaba en los grandes agregados macroeconómicos. Las particularidades de las estructuras económicas existentes en estos países hacían también más adecuado el uso de tales instrumentos, salvo en lo que respecta a los desequilibrios

^{1/} OECD, "Techniques of Economic Forecasting", Paris 1965, pág. 10.

existentes en el período inmediatamente posterior a la guerra. Además existía una considerable homogeneidad entre los sectores económicos, flexibilidad en los factores, estabilidad institucional, etc., todo lo cual parecía indicar que, en general, los supuestos sobre la efectividad de tales medidas globales eran acertados.

La preocupación en los países de América Latina en la década posterior a la segunda guerra se concentró, en lo fundamental, en el análisis y proyección del desarrollo económico. Los organismos nacionales de planificación y la Comisión Económica para América Latina, dedicaron, por lo tanto, un esfuerzo considerable a la preparación de planes de desarrollo a largo o mediano plazo. Sin embargo, frecuentemente se produjeron dificultades en la ejecución de los planes, ya sea porque no se habían adoptado las medidas de política necesaria para implementar el plan general, o porque dificultades que podríamos llamar de corto plazo^{1/} frenaban el ritmo de crecimiento. Se llegó, pues, a la conclusión que "para estructurar una política deliberada de desarrollo, siempre se necesitará de un mecanismo que elabore decisiones, fije objetivos y seleccione medios de acción, y se informe, además, sobre la experiencia y resultados de las aplicaciones de esas medidas, a fin de ajustarlas o corregirlas permanentemente de acuerdo con las condiciones cambiantes de la economía, o el mejor conocimiento que se vaya adquiriendo del proceso económico."^{2/}

1/ Para la distinción entre política de corto y largo plazo, véase E. S. Kirschen, "Economic Policy in our time", Vol. I: "General Theory", p. 4-5.

2/ "La experiencia de los grupos asesores y los problemas prácticos del desarrollo económico" CEPAL, E/CN.12/548, p. 6.

Como resultado de esta preocupación por una mayor conexión entre las políticas a largo (o mediano) y corto plazo, en el aspecto teórico se hizo resaltar el papel del presupuesto económico como herramienta de orientación general de las decisiones a corto plazo^{1/} y, en la práctica, varios países dieron énfasis creciente a las interrelaciones que deberían existir entre la política de coyuntura y los planes de desarrollo.

1.2 El presupuesto económico nacional en Argentina

Un departamento específico del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) empezó sus funciones en los primeros meses del año 1964. Una primera estimación del producto bruto se preparó en abril de dicho año; a su vez, en octubre se presentó el primer informe completo referido a 1964. Aun cuando en alguna medida se pudieron utilizar algunos índices (por ejemplo, datos sobre producción de algunos artículos) existentes en dicha fecha, el atraso que en general existía -y en parte todavía existe- en la elaboración de muchos guarismos históricos, permite afirmar que el primer informe -a pesar de la fecha de su presentación- tiene características de verdadera predicción (esta observación tiene importancia, porque en este informe se hace una evaluación de los resultados de la predicción lograda para 1964).

El segundo informe -para 1965- se presentó en mayo del mismo año y se espera poder adelantar la elaboración del próximo documento, de modo tal de tenerlo terminado para diciembre-enero, con lo cual su presentación se estaría acercando a la fecha ideal.

Los informes presentados hasta la fecha han servido fundamentalmente como previsión económica y como un instrumento auxiliar para verificar el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo, habiéndose

^{1/} CEPAL, E/CN.12/BRW.2/L.5 "Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal" (14 de agosto de 1962).

establecido una estrecha colaboración del sector PEN con los sectores encargados de la programación general.

En lo que respecta a su utilización como herramienta de política, sólo se lo ha empleado como marco general de referencia -en especial con motivo de la presentación del presupuesto del gobierno nacional. Se espera que en el futuro el PEN podrá servir en forma más directa como instrumento auxiliar de la política económica. Para ello, se estima que es necesario contar con un modelo econométrico -aunque sea relativamente simple- para poder cuantificar los resultados de políticas alternativas.

Desde ya puede afirmarse que, aun con un modelo econométrico sólo se pueden analizar ciertas variables macroeconómicas fundamentales. Como para la ejecución del Plan de Desarrollo se requerirá, además, la adopción de medidas determinadas en sectores más específicos, se deberá complementar el modelo econométrico con otros métodos, entre los cuales posiblemente el de experimentación numérica pueda brindar muchos frutos.

En todos los países que elaboran presupuestos económicos se discutió si las estimaciones deberían basarse esencialmente en un modelo econométrico, o en un sistema más ecléctico^{1/}. Debe aclararse que la adopción de este último método no significa que no se utilicen funciones econométricas o aún modelos completos, sino que el énfasis fundamental se dirige a otros procedimientos. Hasta ahora, en la confección del PEN en nuestro país se ha usado el procedimiento ecléctico, si bien se ha dado desde el comienzo gran importancia a la estimación de ciertas funciones claves^{2/} para que sirvieran un doble propósito: (a) posibilitar cifras de control de las estimaciones obtenidas por otra vía; y (b) ser integradas posteriormente en un modelo econométrico.

1/ OECD, "Techniques of Economic Forecasting", Paris 1965, p. 26.

2/ Véase al respecto el trabajo presentado sobre funciones de consumo.

Las siguientes razones determinaron la elección del procedimiento no econométrico en la primera etapa del trabajo:

a) La construcción de un modelo econométrico requiere tiempo para la obtención de los datos adecuados, su análisis, el estudio de la evolución de las series a través de los años que se analizan y la formulación de hipótesis sobre el comportamiento de los agentes económicos y su posterior verificación. Esta tarea ha sido más difícil en el caso de nuestro país, porque hasta ahora sólo excepcionalmente se han construido modelos econométricos o funciones de la economía argentina,^{1/} que pudieran haber servido de base para un modelo que cumpliera las necesidades del PEN; es decir, poder ser utilizado como instrumento de predicción y de análisis de políticas alternativas. Existen ciertas características particulares de la economía de nuestro país y del conocimiento que existe del mismo -además de lo ya señalado- que han dificultado la construcción de un modelo en un plazo relativamente corto:

- i) La deficiencia de datos estadísticos que puede existir para algunas variables (por ejemplo, no existen estimaciones sobre los stocks industriales);
- ii) La forma de obtención de los datos estadísticos puede no guardar una estricta correspondencia con la variable que se desea estimar; así, por ejemplo, la inversión privada en equipos y

^{1/} Véase, sin embargo, el trabajo de D. Pastore ("Ingreso y Dinero, Argentina 1935-60" - Bs. Aires 1964) y el artículo de A.A. Guadagni ("Un simple modelo econométrico de la Argentina" -Revista Latinoamericana de Economía, 1964). Debe tenerse en cuenta, no obstante, que posteriormente a la publicación de dichos estudios se revisaron los datos del ingreso nacional.

maquinaria se estima por el método del flujo de bienes, lo que puede discrepar con la inversión real de las empresas; ^{1/}

iii) Podría ocurrir también que el comportamiento de los agentes económicos en algunos casos sufriera modificaciones más pronunciadas que lo normal, debido a la influencia de factores extraeconómicos o de otras razones particulares del país. ^{2/}

b) Los modelos econométricos, en general, son agregados ^{3/} distinguiendo sólo un pequeño número de sectores o industrias. Para los fines del análisis requerido en nuestro país -sobre todo la verificación de las metas del plan- era necesario tener una desagregación mucho mayor que llegara hasta la rama industrial.

Las cifras que se indican en el presupuesto económico se refieren siempre al año calendario, es decir, que no se hacen estimaciones que pudieran señalar la evolución a producirse durante el año. Aun cuando evidentemente esta meta sería muy deseable de lograr, no se cree que sea posible llegar a ello muy rápidamente, debido -en primer

^{1/} Aún podría discutirse si la inversión debe registrarse en el momento en que se produce la incorporación física del bien o cuando se adopta la decisión a invertir. Un análisis más riguroso podría llevarnos a la conclusión que lo que realmente se debiera considerar es el momento en que se adopta la decisión a invertir. (Véase: Albert G. Hart "Capital Appropriations and the Accelerator" -Review of Economics and Statistics- 1965).

^{2/} Véase al respecto los comentarios de Angel Monti comparando países industrializados con los de menos desarrollo ("La Programación del Financiamiento a Corto Plazo" -Boletín Económico de América Latina, Vol. X, No. 1, marzo 1965, pág. 71-72).

^{3/} Las características de los modelos actualmente en uso, se analizan -entre otros- en los siguientes artículos: D.B. Suits, "Forecasting with an Econometric Model", American Economic Review, marzo 1962, p. 104; M. Nerlove, "A Quarterly Econometric Model for the United Kingdom", en la misma publicación, p. 154; C.F. Christ, "Aggregate Econometric Models", American Economic Review, junio 1956, p. 385; Central Planning Bureau (Holanda), "Central Economic Plan, 1961".

lugar- a que las estadísticas del ingreso nacional tampoco son elaboradas hasta ahora sobre la base de cifras trimestrales o cuatrimestrales, lo que dificulta lógicamente su proyección para el futuro. Esta dificultad se presenta también en otros países.^{1/}

Se ha seguido, en general, el sistema de contabilidad social, tal como surge de la elaboración efectuada en las Cuentas Nacionales.^{2/} fueron calculadas en pesos constantes, incluso las cuentas nacionales, que se elaboraron como prueba de consistencia. Dado esta finalidad, no se han tenido en cuenta, hasta el momento, las diferencias en la evolución de los precios relativos.

Como se indicó anteriormente, las cuentas nacionales sirven como marco de referencia y -verificación ex-post- de los guarismos contenidos en el PEN. Esto no significa de ninguna manera que las estimaciones estén constreñidas a la forma de obtención de las mismas. En ciertos casos podrá ser necesario efectuar estimaciones que no se incorporan a los datos del ingreso nacional, pero que son convenientes para apreciar en su conjunto la evolución futura de la economía de un país.

^{1/} OECD, obra citada, p. 24.

^{2/} Véase, "Cuentas Nacionales de la República Argentina", CONADE, Buenos Aires, 1965.

2. PROCEDIMIENTOS EMPLEADOS PARA LA ESTIMACION DEL PRESUPUESTO ECONOMICO NACIONAL

2.1 Aspectos Generales

La confección del PEN tiene como esquema básico a la ecuación de definición:

$$PBI + M = C_p + I_p + C_g + I_g + V + X$$

El producto bruto interno más las importaciones, primer miembro de la ecuación, constituyen el total de bienes disponibles para abastecer la demanda interna y externa.

El procedimiento de cálculo descansa fundamentalmente en la determinación de la oferta. En efecto, el producto se calcula en forma analítica, por sectores, grupos y ramas de origen. Las importaciones también son objeto de una estimación independiente, por tipo de bienes.

Este procedimiento difiere del aplicado en la mayoría de los países, ^{1/} en que las estimaciones son determinadas por la demanda. Cabe, pues, hacer algunos comentarios sobre la orientación seguida en nuestro método.

Por un lado, en los sectores en que se recurre a la consulta directa a las empresas por medio de encuestas o compulsas, se puede suponer que éstas, al hacer sus estimaciones, ya tienen en cuenta las posibilidades del mercado de absorber la producción prevista.

Además, el enfoque adoptado puede justificarse en base al comportamiento del mecanismo de oferta y demanda en una economía

^{1/} Como se puede ver en P. J. Bjerve ("Planning in Norway") también en Noruega el método se basa en el pronóstico de la oferta.

inflacionaria.^{1/} Según el modelo indicado, el crecimiento de la producción (del sector no agropecuario) dependía fundamentalmente de un incremento del crédito destinado al sector privado. En otras palabras, se podría afirmar que el límite a corto plazo en la expansión del producto reside más en una liquidez adecuada que en una demanda insuficiente.

En cuanto a los componentes del gasto total, se determinan en forma específica: la inversión bruta fija, la variación de existencias y las exportaciones. El consumo se estima -entonces- por diferencia, como un factor residual.

Como se ha señalado en párrafos anteriores, la proyección directa se controla por una estimación parcial de los elementos que integran la demanda, a través de funciones econométricas.

Para el año 1964, por ejemplo, se determinó un consumo privado de 692,2 mil millones de pesos de 1960, por el procedimiento de estimación directa, y de 719,6 mil millones, en base a la siguiente función de consumo:

$$\log C = 0,270 \log Y_d^n + 0,377 \log Y_d^a + 0,377 \log C_{-1}$$

donde

C = consumo del año t.

Y_d^a = ingreso disponible de asalariados del año t.

Y_d^n = ingreso disponible de no asalariados del año t.

C_{-1} = consumo del año t-1.

^{1/} Esta explicación se basa, fundamentalmente, en un modelo elaborado por el señor W. van Ryckeghem para ser utilizado para el PEN (sin publicar). En cierto modo, el presentar las estimaciones para el PEN 1965 se indicó también como premisa que "una política monetaria restrictiva más allá de lo necesario, podría poner en peligro el ritmo de crecimiento".

Igualmente se efectuaron estimaciones en base a funciones de la inversión privada y del empleo.

Es -por supuesto- de interés primordial analizar la posible causa de las diferencias anotadas. Hasta ahora no pudo adelantarse en este examen, dado que todavía no se han publicado las cifras correspondientes a la utilización del producto bruto, pero -además- parece razonable sostener que una sola observación no permite afirmar nada sobre las causas posibles de la discrepancia (errores de estimación por alguno de los métodos o diferencia posible entre oferta y demanda).

Resumiendo lo dicho hasta ahora, las etapas del cálculo son las siguientes:

- (a) determinación del producto y la inversión, a partir del flujo de bienes;
- (b) determinación independiente de importaciones, exportaciones y gastos del gobierno;
- (c) cálculo del consumo privado por residuo;
- (d) estimación estadística del consumo y la inversión privados;
- (e) análisis global de las discrepancias en las variables antedichas sujetas a doble estimación.

2.2 Determinación del producto

2.2.1 Agropecuario

2.2.1.1 Agricultura

Conforme a la metodología empleada en el cómputo del ingreso nacional en nuestro país, las cantidades producidas de los distintos componentes que forman el sector agrícola se imputan al año en que se efectúa su comercialización. Fijado para cada cultivo su ciclo correspondiente, queda así determinado el año en el cual incidirá su producción. Por ejemplo, la cosecha de trigo se realiza en su

mayor parte en los meses de noviembre y diciembre (año t) y se habla en general, de la cosecha del año t/t+1, que comprende esta primera cosecha y que se considera como producto del año t+1.

Dado las distintas características de cada uno de los cultivos (cosecha fina, cosecha gruesa, frutas de verano y de invierno, etc.) se plantean distintas situaciones a la fecha de preparación del informe sobre el PEN. Puede darse el caso de productos para los cuales existen estimaciones preliminares de las producciones obtenidas^{1/} tomándose, por lo tanto, para el cálculo las últimas cifras disponibles. No existiendo ese dato, se procede en los demás casos a realizar estimaciones en base a la superficie sembrada y los rendimientos probables de los cultivos, con el fin de prever la probable producción. Para el cálculo de los rendimientos, se tienen en cuenta los resultados registrados en los últimos años (generalmente los cinco últimos) y, además, las opiniones que pueden aportar organismos especializados acerca del desarrollo del ciclo de los cultivos. En este sentido se analizan, como elementos de juicio, los informes agrícolas mensuales que realiza la Secretaría de Agricultura.

Determinada la producción física de los distintos cultivos, se asigna a cada una de ellas el precio del año base (1960), obteniéndose de esta manera el valor de la producción agrícola a pesos constantes. El incremento de la producción del año (t) con respecto al año (t-1) se aplica a la cifra de valor agregado, suponiendo constante la relación valor agregado/producción.

^{1/} Estas estimaciones son efectuadas por la Secretaría de Agricultura y se llevan a cabo por medio de inspectores que recorren las distintas zonas del país, realizándose además consultas y reuniones con representantes de los productores y agentes directos de la Secretaría.

El total de los productos considerados anualmente para el cálculo del valor agregado del sector agrícola alcanza a 51, discriminado de la siguiente forma: cereales y limo (9), cultivos industriales (10), frutas (14), hortalizas y legumbres (18).

Es interesante formular aquí una acotación que arroja luz sobre la verdadera finalidad del PEN. Como se ha señalado, en el caso de algunas cosechas, aun antes de terminar el año (t-1) se poseen ciertas estimaciones sobre la siembra del año (t-1) y los correlativos resultados de la cosecha a obtener en el año (t); siendo estas estimaciones las que se computan en el cálculo del producto dentro del PEN. Este paso es necesario para tener cifras del producto y su distribución sectorial, conforme a la metodología que se sigue en las cuentas nacionales, lo que permite comparar la estimación con la realidad. Sin embargo, debe recordarse que la función del PEN no es sólo servir de instrumento de predicción, sino también de ayuda para la elección de políticas alternativas. Desde este último punto de vista, debería darse -por lo menos teóricamente- un paso más y estimar también la cosecha que se va a sembrar en el año (t), pues sólo sobre ella se podrá actuar todavía en lo fundamental mediante medidas de política.

2.2.1.2 Ganadería

El cálculo abarca los siguientes componentes: producción de ganado (vacuno, ovino, porcino y otros tipos), lana, leche, aves, huevos, miel y cera y otros productos de granja. El ganado vacuno tiene gran peso en la estimación, puesto que representa 60 por ciento del total de ganado y 28.2 por ciento del sector pecuario.

La producción de ganado vacuno resulta de adicionar la faena esperada para el año de la estimación (incluido la exportación de animales vivos) y la variación de existencias prevista. La expresión algebraica es:

$$PN_0 = PB_0 - M_0 = F_0 + VE_0$$

$$VE_0 = EI_1 - EI_0$$

/PN₀ = Producción

PN_0 = Producción neta año 0

PB_0 = Producción bruta año 0

M_0 = Mortandad año 0

F_0 = Faena año 0 (incluido exportación en pie)

VE_0 = Variación existencia año 0

EI = Existencia inicial total

(a) Faena: las estimaciones de faena en la estadística histórica comprenden datos referidos a matanza en frigoríficos y mataderos registrados, y cálculos estimativos para matadero no registrados y consumo in situ.

Las previsiones para el año siguiente provienen de la Junta Nacional de Carnes y se basan en el análisis del comportamiento del consumo interno y las posibilidades de exportación dada la política vigente. Debe agregarse que en ambos rubros (consumo y exportación), el gobierno aplica actualmente una estricta supervisión, tendiente al cumplimiento de metas cuantitativas preestablecidas.

(b) Variación de existencias: las cifras históricas no son totalmente fiables, pero contienen información utilizable después de efectuados ciertos ajustes.

Las estimaciones para un año futuro son, por lógica, de difícil pronóstico. En general, se consultan todas las fuentes disponibles y se hace una evaluación de los criterios en que se fundan las cifras suministradas. Los cálculos referidos se originan en cifras proporcionadas por informantes del interior del país que tienen una impresión objetiva de las áreas dedicadas cada año a la ganadería y de la repoblación o merma de ganado que se está produciendo.

Una vez sumados la faena y la variación de stocks en número de cabezas, se analizan los posibles cambios de rendimiento.

/(kilogramos de

(kilogramos de carne por cabeza). Estos hasta ahora no se han incorporado al cálculo por carácter de cifras más confiables.

En el caso de ganado ovino y porcino, el procedimiento es el mismo que se analizó para ganado vacuno, pero la información es más deficiente, especialmente cuando se refiere a pronósticos.

El cálculo de producción de lana, leche, aves y huevos se realiza también en base a consultas de sectores o expertos directamente vinculados a tales rubros. En los dos primeros casos, la aplicación de rendimientos medios a los stocks de ovejas y vacas dan una pauta de la viabilidad de las cifras suministradas y, en muchos casos, obliga a volver a la fuente informante en busca de explicaciones adicionales.

Los índices de volumen físico de producción obtenidos en cada uno de los rubros analizados, se aplican a los valores de producción del año base (1960). Con el índice de crecimiento así calculado, se actualiza el valor agregado total de ganadería.

2.2.2. Industrias (manufacturas y extractiva)

2.2.2.1 Conceptos generales

Este sector es el más importante de los que componen el producto bruto nacional, ya que representa actualmente el 35 por ciento del total. Su importancia es aún mayor si se tiene presente que puede influir en forma directa o indirecta en el crecimiento de otros sectores, tales como Comercio (en lo que respecta a la comercialización de los productos industriales), Transporte y Almacenaje, y Electricidad (que en gran parte representa una demanda derivada del cambio en el producto industrial). Si a ello se agrega el hecho de que este sector ha experimentado fuertes oscilaciones en el pasado (crecimiento del 14,3 por ciento en 1964 y caída del 7,4 por ciento en 1959) que por lógica determinan en buena medida los cambios del producto bruto, se explica que se haya dado importancia fundamental a la previsión del crecimiento de este sector.

Las estimaciones de la evolución industrial se basan fundamentalmente en una encuesta realizada a las empresas manufactureras y extractivas. Debe destacarse, sin embargo, que la información obtenida por esta vía es controlada, y en algunos casos ajustada en base a otras informaciones, las que básicamente son las siguientes:

- A) Consultas a los expertos del sector Industrias del CONADE;
- B) Consultas a organismos oficiales, tales como Secretaría de Industria, Consejo del Tractor, Instituto de Vitivinicultura, Dirección de Envases Textiles, etc.
- C) Consultas a cámaras representativas de los sectores productivos (Asociación de Fabricantes de Automotores, Centros Siderúrgicos).
- D) Otras comprobaciones, consistentes especialmente en:
 - i) Análisis sobre la evolución del sector en el pasado (tendencia)
 - ii) Evolución del sector que proporciona la materia prima (no proveniente del sector industrial); por ejemplo, evolución de los oleaginosos con la producción de la rama aceites vegetales, de la producción de caña con la rama industrial (azúcar), de las cosechas de uvas con la rama vino, etc. En la mayoría de los casos, esta clase de interrelaciones han sido analizadas en forma aproximada, sin determinar correlaciones (en el cuadro 12 de este informe se detallan las variables que deberán ser estudiadas próximamente).
 - iii) Pruebas de consistencia en base a relaciones tecnológicas entre los diversos grupos del sector industrial. Estas dependencias pueden existir porque el crecimiento de un determinado producto A está relacionado con otro B, porque este último es un insumo necesario para la elaboración de A, o porque B constituye el destino fundamental de A (por ejemplo, relación entre producción de acero y la de vehículos y maquinaria, producción de papel y de imprentas y publicaciones, celulosa, papel y cartón, etc.)

/E) Finalmente,

E) Finalmente, además de la encuesta indicada, se está en contacto con las empresas más importantes para conocer su evolución posterior a la confección de la misma. Tal procedimiento se aplicó -por ejemplo- en la estimación de las cifras de producción para el año 1965, contenidas en el informe "Presupuesto Económico Nacional 1965", para lo cual se visitó a las empresas o -en la mayoría de los casos- se les requirió información telefónicamente.

2.2.2.2 Descripción de la encuesta de expectativas de producción e inversión.

Para guardar una mayor unidad en la exposición, se describen aquí las características generales de la encuesta, ya que este tipo de investigación se inició en el sector Industria y su utilización fundamental ha sido hasta ahora servir como uno de los instrumentos para la estimación del producto. Sin embargo, como se verá, su radio de acción se ha ampliado o se está expandiendo actualmente a otros sectores.

Las encuestas de expectativas empresarias han recibido atención creciente en los últimos años, en distintos países;^{1/} se ha sostenido que puede resultar sumamente provechoso emplear este tipo de datos de

1/ Pueden mencionarse, en especial, la encuesta sobre intenciones de inversión, llevada a cabo por el Departamento de Comercio y la Securities and Exchange Commission, y sobre intenciones de los consumidores, realizada por el "Survey Research Center" de la Universidad de Michigan; también, en los Estados Unidos puede mencionarse la encuesta de inversión de Mc-Graw-Hill, y sobre expectativas (ocupación, inventarios, nuevas órdenes, ventas y ganancias) de Dun & Bradstreet.

En Alemania se han impuesto las investigaciones realizadas por el IFO-Institut de Munich.

Para el caso de Inglaterra, puede verse el artículo de R. J. Ball and Pamela S. Drake "Investment Intentions and the Prediction of Private Gross Capital Formation", revista "Económica", Vol. No. 123, agosto 1964.

En nuestro país, el Banco Central ha realizado encuestas -sobre todo en forma de apreciaciones aproximadas- sobre la evolución actual de las empresas.

anticipación (anticipation data); en especial, cuando se utilizan conjuntamente con otras informaciones disponibles.^{1/}

Las preguntas cuantitativas de la encuesta pertenecen al tipo de las anticipaciones internas (por algunos autores llamados intenciones o planes)^{2/} que dependen de la acción del encuestado. Se reconoce, en general, que las posibilidades de utilizar datos anticipatorios es mayor cuando se trata de esta clase de predicciones, y no de las externas que se refieren a las perspectivas de un determinado mercado.^{3/} Debe señalarse, sin embargo, que las variables incluidas en la encuesta no dependen únicamente de la actividad de los encuestados, sino de la interacción con las fuerzas del mercado. Por ello, en síntesis, el cumplimiento de las previsiones depende de los siguientes factores:

- a) En qué medida las empresas tienen planes;
- b) Si esta función de planeación se traduce luego en una función de realización; y
- c) Si los microcambios previstos por las empresas corresponden a las variaciones de la rama industrial.

Con respecto al primer problema surge la impresión que la mayoría de las empresas en nuestro país ha logrado un adelanto tal en su organización interna (investigación) de mercado, oficinas de estudios económicos y financieros, (mayor planeación de la producción) que les resulta posible y necesario -frente a la competencia de las demás empresas- poseer planes definitivos.

-
- 1/ Arthur M. Okun (art.cit.) aclara al respecto que el uso de este tipo de variables -que él llama no causales, sintomáticas- se justifica, pues las mejores explicaciones del comportamiento de los agentes económicos no necesariamente nos proporciona la mejor predicción.
 - 2/ G. Hart, Modigliani y Guy Orcutt: Introducción a "The Quality and Economic Significance of Anticipation Data", Princeton, 1960, p.5.
 - 3/ Arthur M. Okun, "The Value of Anticipation Data in Forecasting National Product" -en la obra citada: "The Quality and Economic Significance of Anticipation Data".

En cuanto a la realización concreta de los planes, se deberá conocer las premisas en que se basan las previsiones de las empresas, para apreciar si los cambios en las condiciones generales habrán de influir también en la modificación de lo planeado. La pregunta sobre los obstáculos que impiden expandir la producción e inversión, tal como se formula en la encuesta comentada, tiende a evaluar la importancia de los factores que pueden cambiar la conducta de los empresarios. Por otra parte, corresponde acotar aquí que en la tercera investigación -actualmente en curso- se incluya una pregunta sobre el margen de confianza que las empresas asignan a sus planes o, dicho en otras palabras, cual es el grado de variación entre lo pronosticado y lo realmente producido, de acuerdo a la experiencia de la empresa.

En lo que se refiere al tercer condicionante enunciado, resulta evidente que la evolución de las unidades encuestadas reflejará la del total de la rama a que pertenece, en cuanto la representatividad de la muestra sea razonable. Dado que en general -conforme se indicará a continuación- se han elegido las empresas de tamaño grande y mediano y habida cuenta que a través de los años parece advertirse un proceso de concentración de la producción industrial, podría pensarse que las empresas encuestadas crecen más rápidamente que las restantes. Sin embargo, se considera que dicho proceso actúa en forma lenta y no llega a perturbar las estimaciones en el corto plazo.

El universo de la encuesta industrial está constituido por empresas manufactureras y extractivas, privadas, mixtas y estatales, con sede social en Capital Federal y Gran Buenos Aires.^{1/}

1/ Debe tenerse presente que aun cuando para ciertos productos las empresas existentes en el interior tienen gran importancia (por ejemplo, productos regionales, como la industria vitivinícola y azucarera), casi todas tienen la sede administrativa en la Capital Federal.

Se han elegido para constituir la muestra razonada,^{1/} empresas que cumplieran el criterio de representar un alto porcentaje de la producción de la rama. De este modo, se eligieron 350 empresas en la primera, y 500 en la segunda y tercera encuesta. En dichas encuestas las empresas pertenecían aproximadamente a 85 ramas industriales.^{2/}

Las empresas encuestadas se asignaron a las correspondientes ramas industriales siguiendo las normas censales, es decir, según los artículos de mayor valor de producción en 1963 con respecto a la producción total de la empresa.

Sin embargo, en los casos en que una empresa cubría varias líneas de producción o actividades completamente diferenciadas, se definió a cada actividad como establecimiento independiente. Como resultado de ello, la primera encuesta comprendió un conjunto de 460 establecimientos y la segunda y tercera incluyó 660 establecimientos.

Se adoptó el criterio de elegir las empresas de mayor magnitud por cada rama industrial. Se logró en promedio una representatividad de la muestra del 33.5 por ciento.

Para determinar el incremento de la producción en cada empresa^{3/} se pregunta el valor y las cantidades producidas en el año adoptado como base, lo que permite obtener precios unitarios para ese período.

1/ La muestra fue confeccionada sobre la base del listado preparado en 1961 para la investigación sobre "Demanda de Mano de Obra Especializada", realizada por el Centro de Investigaciones Económicas del Instituto T. Di Tella; dicho padrón fue actualizado y ampliado en base a informaciones proporcionadas por la Unión Industrial, la C.G.E., las cámaras que agrupan a industriales, lista de sociedades que cotizan en la Bolsa de Comercio y la información disponible sobre nuevas empresas obtenida en guías y ficheros industriales.

2/ Para el cálculo ex-post del producto se efectúan estimaciones de 96 ramas industriales.

3/ Es interesante señalar que en los Estados Unidos se recogen estimaciones sobre ventas e inversión, pero no sobre producción global. Sin embargo, se había sugerido que "the production schedule may be the key decision variable of the firm over a short horizon and illuminating results might be obtained by requesting a direct forecast of productions" (Arthur M. Okun: "The Predictive Value of Surveys of Business Intentions"; an American Economic Review, mayo 1962, p.225).

Estos mismos precios se aplican -para cada producto- a las estimaciones de la cantidad a producir en el año futuro. Se llega así, para cada empresa, a estimaciones de la producción en términos constantes. Por suma de dichas producciones en términos constantes se obtiene la producción por rama correspondiente a la muestra.^{1/}

Para llegar al cambio en la producción de cada grupo industrial las ramas se ponderan por su participación en el valor de producción de cada grupo. A su vez, para llegar al cambio en el total de la industria, se pondera por el valor agregado de cada grupo industrial en el total de la industria en el año base.

Debe destacarse que no sólo se pide a las empresas los datos sobre producción esperada en el año del PEN, sino también los que corresponden al período ya transcurrido. Como los trabajos que se comentan se iniciaron en 1964, hasta ahora sólo pudo hacerse la comparación entre plan y realización, a nivel de la empresa, para dicho año. Puede considerarse que, en general, el resultado es satisfactorio (en el cuadro 4 puede observarse la producción proyectada y realizada en el grupo industrial).

Existen buenas posibilidades que en el futuro pueda mejorarse el valor predictivo de la encuesta, ya que: 1o) se ha ampliado y mejorado la representatividad de la muestra; 2o) el transcurso del tiempo permite llegar a un conocimiento mayor de la estructura productiva de la industria y de sus interrelaciones, como también de los factores que determinan la decisión empresarial. Sin embargo, cabe formular aquí una reserva importante; hasta aquí las observaciones se han realizado en períodos de auge de la economía nacional. Si se comprobara que en forma sistemática se registra una cierta exageración psicológica de los

1/ Llamando "P" a la producción de la empresa (i) a precios del año base; la variación relativa del producto de la rama (i) en el año "t", referido al nivel del año anterior, será =

$$\frac{\sum P_i(t) - \sum P_i(t-1)}{\sum P_i(t-1)} \quad \text{para las } n \text{ empresas de la rama.}$$

empresarios (sobreoptimismo), tal factor puede ser cuantificado e incorporado a las estimaciones. Frente a ello, no existe experiencia para períodos de declinación, por lo cual no puede afirmarse nada sobre el valor predictivo en tal situación.

Además de los datos sobre producción y obstáculos, la encuesta incorpora cifras sobre las siguientes variables:^{1/}

- Planes de inversión
- Formación de stocks (de materias primas y productos elaborados)
- Utilización de la capacidad de producción
- Variación esperada en los costos de producción
- Composición del costo de producción
- Situación financiera en base a los datos del balance y su proyección futura.

Las cifras recopiladas no sólo permiten complementar en forma directa los rubros que componen el PEN, sino que se espera que en el futuro se podrá extraer conclusiones interesantes sobre el comportamiento de las diferentes variables, a nivel de las empresas o grupos industriales.

2.2.3 Construcciones

Se analizan separadamente las construcciones privadas y públicas.

a) Construcción privada: la estimación ex-post del producto se basa en las series sobre permisos de construcción acordados en las principales jurisdicciones del país, previo un ajuste por desestimios.

La proyección para el PEN parte de los crecimientos investigados en las ramas industriales que proveen insumos a la construcción. Estos índices se ponderan por la importancia que cada uno de ellos tiene en el costo de la construcción.^{2/}

El índice de volumen físico obtenido se aplica al valor agregado del año base, lo que supone -como en todos los casos- una relación constante entre los insumos y la producción.

^{1/} Véase: CONADE, "Resultados de la encuesta sobre expectativas de producción e inversión de las empresas industriales -marzo 1965".

^{2/} La estructura de costos proviene del sector específico de CONADE.

b) Construcción pública: los valores de las construcciones atribuibles al gobierno nacional se obtienen de los presupuestos anuales realizándose ajustes en el caso de conocerse información posterior a la confección de los mismos. Los créditos presupuestarios se expresan en valores corrientes por lo que deben ser deflacionados por el índice de precios calculados para el año de la estimación.

2.2.4 Sectores de servicios

2.2.4.1 Comercio

En la estimación del sector Comercio para el cálculo ex-post del producto se supone que existe un margen de comercialización constante sobre los sectores productivos, cuyos productos están sujetos a etapas intermedias (mayoristas y/o minoristas) antes de pasar al consumidor final. En el cálculo del valor agregado del sector, a los fines del presupuesto económico nacional se ha seguido igual criterio, lo que supone un análisis detenido de la evolución de las ramas productivas. Para ello se distinguen los siguientes grupos de productos básicos: 1) industriales; 2) primarios; 3) de importación, y dentro de ello los correspondientes sub-grupos o ramas. Cabe señalar que los productos de exportación se incluyen dentro del sector primario.

El crecimiento de cada uno de estos componentes se aplica a la cifra de valor agregado por el Comercio (en el año base) para cada sub-grupo.

2.2.4.2 Transporte y almacenaje

Para estimar la evolución probable de este sector se investigan sus componentes. En el caso de Ferrocarriles, Navegación y Aeronavegación, la fuente principal consultada son los respectivos sectores específicos de CONADE. En el caso del transporte por camión y almacenamiento se tiene en cuenta el crecimiento productivo de los sectores que mayor

uso hacen de este medio. Finalmente, la evolución probable de taxis -que se mide por el patentamiento de nuevos vehículos- se estima en base a la secuencia histórica.

2.2.4.3 Comunicaciones

"Correos" se mide fundamentalmente por el número de cartas despachadas. Las informaciones provienen del sector específico de CONADE, con el cual se analiza la inversión probable del año y su efecto sobre el producto, teniendo en cuenta además la elasticidad-precio, dada una probable evolución de las tarifas.

La evolución del rubro "teléfonos" se computa históricamente por el número de aparatos instalados; para la proyección se hace un análisis de las inversiones (esencialmente: líneas a habilitar), ya que para esta rama el método de predicción ex-post reconoce una relación directa entre incrementos de producción y de inversión.

2. 2.4.4 Electricidad, gas y agua

En la rama :Energía Eléctrica" se utilizan planes de las tres empresas principales en base a relevamiento directo del sector Presupuesto Económico Nacional, que se verifican luego con los datos sobre capacidad y su utilización probable en el futuro dados por el sector respectivo de CONADE.

Para el rubro "Gas" se trabajó con las cifras estimadas del volumen físico que estima comercializar la empresa estatal. Esta estimación se verifica con la estimación efectuada por la Secretaría de Energía que basa su cálculo en la provisión del insumo entregado.

En lo que respecta a "Aguas", se cuenta con estimaciones relevadas por este sector en Obras Sanitarias de la Nación, las que proporcionan cifras detalladas tanto de la probable provisión de agua potable como de las cloacales.

/2.2.4.5 Servicios

2.2.4.5 Servicios del Gobierno

El valor agregado se estima en base a la evolución probable del personal ocupado en el sector Gobierno Nacional.

2.2.4.6 Propiedad de la vivienda, y otros servicios

En el rubro "Bancos" se ha tratado de determinar la incorporación futura de personal en base a consultas efectuadas a los bancos principales de la plaza.

En lo que respecta a los demás rubros, resultó difícil hasta ahora reunir información apropiada, por lo que las estimaciones se basan en la evolución de algunos indicadores indirectos.

2.3 Estimación de la inversión bruta interna total

2.3.1 Inversión bruta fija

Para el cálculo de la inversión total se analizan por separado: inversión en bienes importados, en maquinarias y equipos nacionales, en construcciones, y la variación de existencias.

En el caso de bienes importados se toman las cifras obtenidas en la estimación del comercio exterior para los bienes de capital. Para la inversión en maquinaria y en equipo nacional se parte de las cifras correspondientes al año base, incrementándolas en el porcentaje estimado para el período analizado en la producción de la correspondiente rama productiva, lo que supone constante la relación producción/inversión. En el caso de automotores, se clasifica la producción en bienes de inversión o de consumo, de acuerdo con los diferentes tipos y modelos fabricados. Una vez obtenida la cifra de inversión en maquinaria y equipos, se procede a clasificarla en bienes nuevos y reparaciones, de acuerdo a sus características. Es interesante aclarar que, en el cálculo de la inversión en maquinaria y equipos, se parte del valor de la producción

a precios de usuario, o sea, agregando al precio en fábrica el margen de comercialización.

En lo que se refiere a la inversión en construcciones, se cuenta con la estimación del producto realizada para construcciones públicas y privadas, así como para las construcciones del sector agropecuario. En los tres casos se supone constante la relación valor agregado-volumen de producción física.

2.3.2 Variación de existencias

En el cálculo de la variación de existencias sólo se consideraron productos provenientes de la agricultura, la ganadería e industrias conexas, conforme con la metodología empleada para el cálculo del ingreso nacional.

Ganado vacuno y ovino. Los valores determinados como variación de existencias para el cálculo del producto sirven a su vez para el cálculo de este rubro.

Agricultura y resto del sector pecuario. Para determinar este rubro se calcula la oferta disponible de cada producto, restándole la utilización que se estima ha de producirse durante el año.

2.4 Gastos del Gobierno

El consumo y la inversión del gobierno se calculan en base a los presupuestos anuales del gobierno nacional. La información sobre el gasto de provincias y municipios se obtiene con gran retraso, aun para las estimaciones históricas, por lo que no es posible contar con cifras en el momento de elaborarse el PEN y se debe expandir directamente los totales del gobierno nacional.

En algunos casos los datos presupuestarios pueden ser reajustados en consideración a informaciones posteriores a su aparición, que representan reajustes de los créditos originales.

Uno de los principales problemas que plantea la cuenta del gobierno es el de la deflación de los valores corrientes.^{1/}

La deflación se ha hecho, en general, por el índice de precios implícitos en el ingreso nacional. Sin embargo, para la estimación del valor agregado por el gobierno dentro del producto, la deflación se basó en el índice de salarios del sector, mostrando de ese modo los cambios en la ocupación, excluido el efecto productividad.

2.5 Sector externo

El sector externo comprende el análisis de la balanza de pagos en dólares corrientes y en segundo lugar el cálculo de la misma en pesos constantes.

La estimación en valores constantes de 1960 persigue fundamentalmente dos objetivos: 1) permitir integrar el sector externo de la economía con el resto de los grandes agregados de demanda final en unidades monetarias homogéneas; 2) obtener una estimación de la balanza comercial depurando de la misma la incidencia que sobre ella tienen las variaciones en los precios de las exportaciones e importaciones de mercaderías; y consecuentemente, calcular el resultado de los términos de intercambio exterior y el efecto de los mismos sobre el poder adquisitivo de las exportaciones.

2.5.1 Balanza de pagos en dólares corrientes

El valor (cantidades y precios) de las exportaciones se basa en datos del sector específico de CONADE, complementados con entrevistas efectuadas a las cámaras exportadoras de los principales productos; tales informaciones son corroboradas y confrontadas con la evolución de la producción interna para los principales bienes y las expectativas futuras.

1/ En este sentido es una excepción al método de estimación de las demás variables, en que el cálculo se hace directamente en términos constantes.

Las importaciones de mercaderías se compilan también en el sector respectivo, en base a una clasificación en bienes corrientes y de capital. La proyección se basa en los requerimientos de bienes importados estimados por cada uno de los sectores. En donde es posible se discriminan las importaciones según cantidades y precios y en las agrupaciones restantes se realiza la estimación en valor total (dólares corrientes).

Los demás rubros del balance de pagos se estiman en base a datos proporcionados por el sector respectivo de CONADE y Banco Central.

2.5.2 Balanza de pagos en pesos constantes de 1960

A los efectos de calcular los términos de intercambio, se realiza una estimación del balance de pagos en pesos constantes, para lo cual se calculan índices de volumen físico y de precios. El cálculo se realiza para exportaciones de mercaderías, saldo de fletes, exportaciones del resto de los servicios reales, importaciones de mercaderías, importaciones de servicios reales y saldo de servicios financieros. En general, se calcula uno de los dos índices arriba indicados (volumen o precio), y el restante se obtiene por cálculo. Dentro de cada uno de los rubros arriba mencionados, se han considerado aquellos artículos o productos más representativos, a los efectos de lograr una cobertura satisfactoria. Así por ejemplo, en el caso de las exportaciones de mercaderías se incluyen animales vivos, carnes, cueros, lanas, productos de lechería, trigo, maíz, oleaginosos, harina y frutas frescas. Estas mercaderías cubren el 80 por ciento del total exportado en 1964.

Para estimar el índice de precios de importación de mercaderías se tuvo en cuenta la tendencia del mismo en el pasado. Para los demás rubros los índices de precios respectivos se estimaron en base a un análisis de los principales componentes de cada ítem.

2.6 Ocupación de asalariados

Las cifras básicas utilizadas son las siguientes: la estimación del número de asalariados (sector Distribución del Ingreso) y el cálculo de ocupación total (sector Recursos Humanos).

La información disponible obligó a centrar el análisis en el sector de asalariados, que constituye el 70 por ciento del total de ocupaciones. Se ha supuesto que el 30 por ciento restante, compuesto por empleadores, sus familiares e independientes, sigue una evolución similar a la de asalariados, hipótesis que, aun cuando no se constata en el largo plazo, parece tener validez en períodos más cortos de tiempo.

Debe tenerse en cuenta que la cifra de ocupaciones es algo mayor que la población ocupada por la incidencia de las duplicaciones originadas en la ocupación múltiple de una misma persona.

El análisis se efectúa en base a seis grandes sectores de la economía; agropecuario, industria manufacturera, construcciones, comercio, gobierno general y los sectores restantes en su conjunto. Esta última agrupación sólo comprende un 25 por ciento del total.

Las cifras se obtienen por aplicación de incrementos porcentuales anuales, de acuerdo a los criterios que a continuación se exponen.

Los cambios en la ocupación agraria se han determinado en base a los datos reunidos recientemente en el sector específico de CONADE por la confección del Plan de Desarrollo, ya que los resultados de esta investigación parecen confirmarse a los fines de las estimaciones anuales. Las variables tenidas en cuenta en forma cuantitativa o cualitativa han sido: 1) el proceso autónomo de urbanización y migración de las zonas rurales; 2) las fases de prosperidad y depresión en el sector agrícola-ganadero; 3) el nivel de actividad económica en el sector industrial; 4) las fluctuaciones en la superficie sembrada

/y cultivada;

y cultivada; 5) la composición del área sembrada según se trate de cultivos de mayor o menor intensidad de mano de obra; 6) el proceso de mecanización agraria.

En la industria manufacturera la evolución del empleo se estableció en base a la elasticidad-producto de la ocupación, conforme a los datos que proporciona la encuesta industrial realizada por este sector.^{1/}

Las cifras de Construcciones y Comercio se determinan por la aplicación de elasticidades ocupación/producto a las cifras sobre evolución del volumen físico de los respectivos sectores.

El empleo en el Gobierno General se obtuvo expandiendo al total del sector, las cifras disponibles sobre el gobierno nacional, las que están basadas en cargos de presupuesto y en las apreciaciones de funcionarios acerca de las posibilidades de cumplimiento de las metas presupuestarias.

La estimación del rubro "sectores restantes" se basa en indicadores muy generales referidos a varios de sus componentes.

La ocupación total de asalariados obtenida por suma de las cifras sectoriales, permite la comparación con las estimaciones sobre población total y población en edad activa y con ello se logra establecer la importancia relativa de la desocupación.

2.7 Remuneración de asalariados

Las cifras del año base se obtuvieron por cociente entre el valor de los sueldos y salarios netos de aportes jubilatorios (elaborado por el sector Cuentas Nacionales) y el total de ocupaciones asalariadas a que ya se hizo referencia (punto sobre ocupaciones, primer párrafo). Los sectores analizados responden también a la desagregación adoptada para el cálculo de ocupación.^{2/}

1/ Véase el capítulo "Industria".

2/ La información histórica se basa en las siguientes series: Para el sector agropecuario se utilizan las cifras sobre salario del peon rural (la categoría de mayor ponderación dentro de la población ocupada en el sector) establecido en el Estatuto del Peon. En 1964 y 1965 se han tenido en cuenta también criterios adicionales sobre la incidencia del salario mínimo, la asignación familiar que complementa el sueldo básico y el incumplimiento parcial de este último beneficio. Para la industria manufacturera (en base al peon industrial), comercio (empleado administrativo) y construcciones (peon) se hace uso de las cifras compiladas por el Ministerio de trabajo y Seguridad Social. En cuanto a Gobierno, la información procede de los presupuestos anuales.

El procedimiento consiste en determinar los incrementos en la remuneración media, los que se aplican a la cifra del año base y se multiplican por el número de ocupaciones asalariadas del año de la estimación.

En todos los casos, la determinación del incremento anual del salario medio del sector se basa en un análisis de la evolución probable de los salarios mínimos contenidos en los convenios colectivos de trabajo. Este procedimiento no toma en cuenta las mejoras que pueden producirse en los salarios realmente pagados por encima de las cifras de convenio, pero en la actualidad no existe información estadística alguna que permita llenar esta brecha y, por otra parte, la distorsión que produce este factor no parece haber sido importante en los últimos años.

Como es lógico, las mejoras estipuladas en los convenios de salarios generalmente no coinciden con el incremento medio anual en las remuneraciones de cada sector, que es el necesario a los efectos del PEN. Ello determinó la realización de algunos estudios empíricos preliminares, de los cuales surge que el aumento de la remuneración media del año t está ligado por una relación cuantificable a las mejoras porcentuales obtenidas al firmarse los convenios en el año $t-1$ y t .

Además, para el sector industrial, que es el de mayor ocupación, una característica del sistema de fijación de salarios facilita la proyección de los datos con alguna anticipación. Como los convenios salariales rigen por períodos de alrededor de un año a partir de su firma, es posible extrapolar los salarios que tendrán vigencia en los primeros meses del año siguiente a aquel en que se realiza la estimación. De esa manera, la confrontación de los salarios promedios correspondientes al primer trimestre o cuatrimestre del año siguiente con los de igual período del año corriente, permite tener una primera aproximación acerca de los aumentos a producirse en el total del año. Este análisis puede completarse con hipótesis razonables sobre el curso que han de seguir

/las renovaciones

las renovaciones de convenios en los siguientes meses del año, debiendo considerarse que las mejoras pactadas en los primeros meses generalmente influyen a los convenios subsiguientes.

2.8 Proyección de precios

En los informes hasta ahora presentados, las estimaciones se han realizado en términos constantes. Sin embargo, existe el propósito de proyectar las cuentas nacionales también en términos corrientes. De este modo se da también un primer paso para la integración de las previsiones reales y financieras, lo que resulta indispensable para el análisis de la política monetaria proyectada para el año del PEN. Con el objeto indicado se ha iniciado el estudio del movimiento del nivel general de precios. Es evidente que este tipo de investigación tiene una importancia considerable como una primera contribución al estudio del proceso inflacionario.

A fin de poder estimar dicho nivel general de precios (índice de precios implícitos en el ingreso bruto nacional), se ha realizado el estudio empleando diversas variables explicativas.

Se han efectuado correlaciones ensayando 16 variables independientes, las que se utilizaron con retardo de un año y sin retardo. Se hicieron también distintas combinaciones entre ellas, resultando así 36 correlaciones distintas. Los factores analizados fueron los siguientes:

(i) Factores de creación de medios de pago (oro y divisas, préstamos al sector oficial y al sector privado); (ii) volumen físico del producto (total y agropecuario); (iii) tasa de salarios; (iv) tipo de cambio; (v) precios agropecuarios; (vi) nivel general de precios del año anterior.

En base al análisis realizado se llegó a ciertas conclusiones con respecto a la posibilidad de utilizar algunas de ellas para estimar

el curso futuro del nivel de precios. Es fundamental tener en cuenta que no se pretende con ello haber determinado las causas del proceso inflacionario. Así es evidente que algunas de las variables son interdependientes y un análisis más exhaustivo exigiría construir un modelo general en que se tuvieran en cuenta, además, las interacciones entre el nivel de precios y los factores que lo determinan.

Para la investigación se tuvieron en cuenta datos del período 1940-1963. La mejor función obtenida fue la siguiente, en la cual las variables exógenas utilizadas han sido:

P_{-1} = Nivel general de precios del año anterior

w = Tasa de salario horario pagada (fuente: D.N.E.C.)

q = Índice del volumen físico del producto bruto (fuente: CONADE).

p_a = Índice de precios del sector agropecuario (fuente: CONADE).

t = Tipo medio de cambio de dólar de exportación e importación
(fuente: D.N.E.C.)

En base a los elementos arriba señalados se ha obtenido el siguiente ajuste:

$$p = 0,0457 p_{-1} \pm 0,14794 w \pm 0,2959 p_a - 0,4273 q + 0,1029 t \pm$$

(0,0476)	(0,0765)	(0,0527)	(0,1877)	(0,0311)
----------	----------	----------	----------	----------

$$\pm 0,8039$$

(0,1760)	$R^2 = 0,9992$
----------	----------------

Como puede observarse en esta ecuación de ajuste, el índice de salarios horario de los obreros industriales es el factor que incide en mayor medida en la formación del nivel general de precios. En orden de importancia le sigue la incidencia de los precios de los productos del sector agropecuario en su conjunto. El tipo de cambio del dólar es el tercer factor que incide sobre la variable dependiente, pero su

ponderación es considerablemente menor (1/5 con respecto a la ponderación de los salarios industriales). Finalmente, es interesante remarcar la significación de la producción real como un factor atenuante del alza de precios a través de la mayor oferta de bienes.

Se ha realizado un test de la función obtenida cotejando los incrementos anuales de precios obtenidos por la función respecto de los incrementos reales ocurridos en el período histórico. Los resultados del mismo pueden observarse en el gráfico No. 1.

Se ha trabajado sobre los precios del año 1965, planteándose tres hipótesis sobre evolución de las variables independientes que responderían a hipótesis de máxima, mínima y una tercera que se considera la más realista, de no producirse acontecimientos futuros que hicieran modificar su valor.

La estimación del índice de salarios industriales se basó, para el año 1965, fundamentalmente en las variaciones que se producirían en el salario móvil, en los aumentos contratados para seis meses del año y en la incidencia que el incremento de precios tendrá sobre los convenios futuros de salarios. En el cuadro No. 2 se indica, a título de ejemplo, la proyección efectuada para 1965.

2.9 El PEN como instrumento auxiliar para la ejecución del plan de desarrollo

Como ya se ha señalado en este informe, uno de los objetivos concretos del PEN es el de permitir para cada año la verificación de las metas del plan con las proyecciones que resulten de suponer que la política económica, tal como prevalece al momento de la confección del PEN, no ha de sufrir modificaciones. Especialmente en lo que concierne a las estimaciones para las variables del sector privado, se trata pues de una verdadera previsión. De la confrontación de esta previsión con las metas del plan de desarrollo, pueden surgir conclusiones importantes para la ejecución del mismo. Habría dos tipos de ajuste posibles:

a) Puede

a) Puede hacerse necesario modificar la política económica para crear mayores incentivos o desincentivos a fin de lograr el cumplimiento de las metas del plan;

b) En ciertos casos -por ejemplo, hechos de fuerza mayor (malas cosechas debido a factores climáticos)- puede llegar a ser necesario modificar las metas del plan.

Es evidente que -en especial en el caso a)- es interesante el análisis de las medidas que pueden adoptarse. En la sección 4 de este informe se formulan algunas sugerencias al respecto.

3. Comparación de las estimaciones del Presupuesto Económico Nacional 1964 con las cifras definitivas o provisionales del año conocidas hasta la fecha

El propósito de este análisis es sobre todo metodológico; una mayor investigación de las discrepancias encontradas servirá para mejorar las estimaciones en el futuro. De este modo el proceso de formulación del Presupuesto Económico Nacional debe considerarse como un proceso continuo por el cual a través del tiempo se puede llegar a una mayor perfección de las estimaciones y de las causas que determinan las variables económicas y que se utilizan en las proyecciones.

Al analizar las diferencias entre realidad y estimación pueden indicarse distintas causas que determinan errores en las estimaciones:^{1/}

- 1) La utilización de datos para el año base, que luego son modificados, puede alterar las estimaciones.
- 2) Los factores exógenos que influyen en las variables determinan algunas veces variaciones imprevistas (por ejemplo, cambios en los mercados del exterior).
- 3) Puede haber supuestos sobre política económica, que luego en la realidad no se cumplen.

^{1/} Véase al respecto: Central Planning Bureau (Holanda), "Scope and Methods of the Central Planning Bureau", parte 2, Cap. IV.

Las discrepancias hasta aquí indicadas pueden denominarse no sistemáticas. Por otra parte es previsible que se cometan errores sistemáticos que deben atribuirse al método de estimación empleado y que por supuesto, merecen especial atención.

Debe señalarse que en algunos casos todavía no existen datos sobre lo ocurrido en 1964, mientras que en otros sólo existen cifras preliminares o datos que pueden estar sujetos a posterior revisión.

A continuación se detallan los distintos resultados obtenidos en las estimaciones efectuadas de las principales variables.

3.1 Producto Bruto Interno

Las diferencias entre el crecimiento previsto por el Presupuesto Económico Nacional (9.4 por ciento) y el incremento efectivamente alcanzado (8.5 por ciento) se desagregan a nivel sectorial en el cuadro 3.

Las discrepancias en el sector agropecuario son atribuibles a la compleja predicción de una de las principales variables que influyen en el valor agregado del sector: el cómputo de las variaciones de existencia del ganado vacuno. Asimismo debe agregarse que las estimaciones de producción agrícola que preparan los organismos especializados difieren según las distintas épocas en que son realizadas, lo que conduce a disímiles resultados anuales de acuerdo a las cifras que se utilicen.

Las previsiones en el sector Pesca han coincidido con las cifras definitivas en tanto que en el sector Canteras y Minas el crecimiento pronosticado ha resultado menor al registrado. Una de las razones de esta discrepancia es la carencia de series históricas referidas a la producción de la mayoría de minerales y rocas de aplicación (las últimas cifras oficiales de producción se refieren a 1962 y parcialmente a 1963).

En el sector Industrias Manufactureras se ha sobrestimado la tasa de crecimiento, hecho que se atribuye en términos generales a las

/expectativas

expectativas optimistas del conjunto de empresarios encuestados en relación con los niveles de producción efectivamente alcanzados.

Las comparaciones a nivel de grupo industrial (cuadro No. 4) revelan para Alimentos y Bebidas una baja menor que la efectivamente ocurrida; las diferencias que más influyeron se han originado en las estimaciones de las ramas de bebidas gaseosas, vinos y azúcar, en tanto que en carnes (rama principal) las variaciones estimadas han coincidido con las reales. En los grupos de Textiles y Confecciones las diferencias derivan principalmente de las ya referidas opiniones de los empresarios; en los grupos Maderas, Papel y Cartón, Imprenta y Publicaciones, Derivados del Petróleo, Metales y Maquinarias y Aparatos Eléctricos las estimaciones han resultado prácticamente coincidentes. En los grupos Caucho y Vehículos y Maquinarias las discrepancias también se explican nuevamente por las estimaciones de los empresarios; es de hacer notar que la alta ponderación de este último grupo es lo que más ha incidido en la diferencia global de crecimiento para todo el sector Industrias. La diferencia observada en el grupo Cuero se debe al debilitamiento en el ritmo de producción el último bimestre del año, por dificultades de la industria en la colocación de sus productos. Por último, en el grupo de Productos Químicos, cabe señalar que las discrepancias se deben a la información deficiente sobre datos básicos de algunas ramas y al carácter atomizado de ciertas producciones, que torna difícil la estimación de sus variaciones.

En lo que respecta al sector Construcciones, son conocidas las dificultades que existen para medir la evolución de esta actividad, tanto en la estimación "ex-ante" como en el dato histórico. Por lo tanto, es razonable suponer diferencias de acuerdo al método de estimación utilizado.

Los sectores de servicios muestran, en líneas generales, estimaciones bastante similares a los resultados definitivos.

En los gráficos correspondientes se pueden observar las desviaciones arriba comentadas, así como los casos en que las estimaciones han coincidido con los datos reales.

3.2 Demanda Global

La diferencia entre la estimación del producto bruto interno efectuada por el Presupuesto Económico Nacional y el cálculo provisorio para 1964 del sector Distribución del Ingreso, lógicamente afecta a la proyección de la inversión, por cuanto esta variable se obtiene por sectores de origen; o sea que al estimarse volúmenes de producción diferentes, la inversión también cambia. Es por ello que se producen algunas discrepancias, como la ocurrida en el sector automotores, donde las expectativas de producción de los empresarios resultaron optimistas con respecto a lo efectivamente ocurrido. En cambio, tanto en tractores, como en el resto de maquinarias y equipos nacionales la inversión estimada prácticamente coincide con la realizada. La sobrestimación -por parte del Presupuesto Económico Nacional- de las importaciones de maquinarias y equipos se ha debido a la aplicación en el segundo semestre de 1964, de normas de cambio que restringieron la entrada de este tipo de bienes al demorar el otorgamiento de divisas para importar. Por este motivo, las importaciones reales de estos bienes resultaron inferiores a las previstas (véase cuadro No. 5).

En el rubro Construcciones se estimó una evolución menos favorable que la concretada, sobre todo en lo que se refiere a las construcciones públicas, ya que en las privadas la diferencia resultó menor.

Como resultado de lo que antecede, la inversión bruta fija estimada resultó superior a la real en 6.5 por ciento.

La estimación de la variación de existencias efectuada en el Presupuesto Económico Nacional ha resultado inferior a la realmente ocurrida; ello se debe principalmente a las dificultades -ya mencionadas anteriormente- para medir la evolución de los stocks ganaderos. Incluyendo la variación de existencias en la comparación resulta que la inversión bruta interna estimada en el Presupuesto Económico Nacional superó en 4.2 por ciento a la cifra real.

/En lo que

En lo que respecta al consumo del sector Gobierno, la estimación del Presupuesto Económico Nacional superó al cálculo provisorio en 2.2 por ciento. Por su parte, al haberse sobrevaluado la inversión, resultó subestimado el consumo privado en el 3 por ciento, por cuanto el mismo se obtuvo por diferencia entre la oferta global (producto bruto interno e importaciones) y los restantes componentes de la demanda global.

3.3 Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos

La cifra del saldo de mercaderías obtenida por el Presupuesto Económico Nacional es superior a la del Banco Central como consecuencia, fundamentalmente, de la sobrestimación de las exportaciones en un 2.8 por ciento en relación al dato real (cuadro No. 6).

La explicación radica en que se esperaba un monto mayor de exportaciones de carnes cueros y lanas. Esta diferencia resultó en parte compensada por una subestimación en las ventas al exterior de cereales y lino (-4 por ciento).^{1/}

En lo que se refiere a carnes, las distintas medidas internas tomadas con el fin de proceder a la reconstitución de los plantales, tuvieron por efecto restringir la oferta, produciendo una elevación de precios en el mercado interno. Paralelamente, la Junta Nacional de Carnes tomó diversas disposiciones tendientes a ordenar los embarques con el fin de evitar la caída de los precios internacionales que se hubiera producido de aumentar nuestra oferta de carnes en el mercado mundial. Ello produjo la declinación paulatina del ritmo de las exportaciones, acentuada en el último cuatrimestre, y que es la causa de las discrepancias entre ambos cálculos.

^{1/} Ver cuadro No. 7.

Las diferencias observadas en cueros y lanas, como resultado de que las exportaciones proyectadas por el Presupuesto Económico Nacional han sido superiores a las realmente efectuadas, reconocen su explicación en las retenciones realizadas por acopiadores y exportadores, particularmente en los últimos meses del año, dado que el tipo de cambio vigente no alentaba los envíos al exterior. Además, la disminución de la faena de ganado vacuno ya comentada afectó en parte las exportaciones de cueros.

En el rubro Cereales y Lino, las diferencias se deben a una reactivación de las exportaciones, en especial de trigo, en los últimos meses del año, como consecuencia de las ventas concertadas en el segundo semestre y de la agilización de las operaciones de exportación por parte de la Junta Nacional de Granos.

Analizando las cifras globales de importaciones puede señalarse que el cálculo coincide prácticamente con los datos de la Dirección Nacional de Estadística y Censos.^{1/} Sin embargo, discriminando el monto total por tipo de artículos, se observan algunas discrepancias, tales como las de los rubros hierro, maquinarias y combustibles. En el caso de hierro y combustibles, la estimación del Presupuesto Económico Nacional resultó menor a lo efectivamente importado. En cambio, en el caso de las maquinarias, las importaciones resultaron mayores a las estimadas. En los demás rubros los datos coinciden o registran diferencias mínimas.

La causa principal de las discrepancias existentes entre las estimaciones de la importación de maquinarias está constituida por la demora -ya comentada en el punto b- habida para la tramitación de las solicitudes de importación por parte del Banco Central de la República Argentina, que trajo como consecuencia cierto debilitamiento en el ritmo de las entradas de bienes de capital.

^{1/} Ver cuadro No. 8

Finalmente, las diferencias en el rubro hierro provienen principalmente del aceleramiento de la producción de SOMISA en los últimos meses del año, lo que determinó un aumento de las importaciones por sobre los niveles habituales.

3.4 Sector Gobierno General

En términos generales, el cálculo del sector Gobierno, está influido por la falta de datos correspondientes a las jurisdicciones provinciales y municipales, hecho que implica la posibilidad de que se produzcan diferencias, ante la necesidad de estimar sus respectivas evoluciones en base a la tendencia histórica, lo cual al cabo de varios años puede inducir a discrepancias importantes. Es necesario anotar al respecto que luego de realizado el primer Presupuesto Económico Nacional las cifras del Sector Gobierno fueron modificadas, en especial las de aquellas dos jurisdicciones citadas, lo que explica las diferencias que se encuentran en valores absolutos entre las dos estimaciones.

En particular, los rubros más importantes en los que la evolución esperada difiere en las dos estimaciones,^{1/} son los de gastos de consumo e impuestos indirectos. En gastos de consumo los elementos con que se contaba al tiempo de realizar la estimación no permitieron evaluar exactamente los incrementos de sueldos ocurridos en los últimos meses de ejercicio, que fueron liquidados especialmente en octubre, último mes del año fiscal. Además, hubo aumentos significativos en los gastos de remuneraciones en provincias y municipalidades, en especial en la Municipalidad de Buenos Aires, donde prácticamente se duplicaron durante 1964, lo que tampoco puede ser contemplado por los problemas comentados.

En los impuestos indirectos la diferencia se debe a las estimaciones referentes a provincias y municipalidades, las que fueron efectuadas tomando como base una evolución similar a la que se proyectó

^{1/} Ver cuadro No. 9.

para el gobierno nacional, no pudiéndose así captar los aumentos mayores ocurridos; especialmente en la Municipalidad de Buenos Aires.

En dos rubros menores (otras transferencias de familias e ingresos procedentes de propiedades y empresas) se encuentran diferencias importantes que se deben a que los mismos fueron estimados en función de su evolución histórica, presentando en 1964 un comportamiento no común en años anteriores.

3.5 Comparación Internacional

A fin de poder apreciar debidamente las discrepancias que se han producido en la estimación del primer PEN en nuestro país, en los cuadros No. 10 y 11 se pueden observar las estimaciones ex-ante y la realidad, en comparación con las de Noruega y Suecia.

4. Innovaciones introducidas recientemente en la metodología del PEN

La experiencia hasta ahora recogida en la determinación de las cifras contenidas en el PEN, por una parte, y los requerimientos formulados por los organismos de decisión, han llevado a considerar las necesidades futuras y la mejor forma de implementarlas. Se creyó que era fundamental:

- i) Mejorar los datos primarios que sirvieron para la elaboración del PEN, observación aplicable -en especial- al sector Construcciones;
- ii) Utilizar el PEN en mayor medida para el análisis de políticas alternativas;
- iii) Emplear instrumentos de análisis -como por ejemplo, la matriz de insumo-producto- que pudieran servir de prueba de consistencia de las estimaciones efectuadas.

A continuación se comentan algunos de los trabajos iniciados para cumplir con dichos propósitos.

4.1 Análisis del sector construcciones

Este sector tiene una importancia considerable en la economía nacional. Representa el 4 por ciento del valor agregado y el 42 por ciento del total de la inversión bruta fija; además, la inversión equivale al 9 por ciento de la utilización del ingreso bruto nacional. En los momentos actuales, en que todavía existe una desocupación considerable, debe destacarse también la alta elasticidad ocupación-ingreso de este sector. Finalmente, debe tenerse en cuenta la importancia de cierto tipo de viviendas dentro de un programa de política social.

Por las razones indicadas parece conveniente tener estimaciones directas de la evolución futura de este rubro. Es importante destacar que la estimación ex-post que se realiza para el cálculo del producto nacional dista mucho de ser perfecta, debido a la deficiencia de las estadísticas de base. Esta última reflexión fue una razón adicional para iniciar una investigación especial del sector.

Se ha iniciado, por tanto, una encuesta dirigida a aproximadamente 100 empresas de la construcción en Capital Federal y el Gran Buenos Aires, que se realiza mediante entrevistas personales. Complementariamente, se llevará a cabo una consulta similar a 500 empresas del interior del país, en forma postal. Es evidente que en este sector se presentan ciertos obstáculos que no se han encontrado en las empresas industriales; pueden mencionarse, en especial (a) la baja concentración de las empresas respecto al total de la producción; (b) la imposibilidad de tener una información completa sobre el universo, del que debería tomarse una muestra representativa; (c) las particularidades del sector, que crean dificultades para definir el incremento físico de la producción. A fin de lograr datos de utilidad para la política de vivienda, se piensa que es conveniente, tanto en las proyecciones como en el relevamiento de los datos históricos, contar con una cierta desagregación mínima para conocer la construcción de tipo modesto.

Con el objeto de reunir elementos que permitan evaluar la bondad de la estimación ex-post hasta ahora realizada (basada en las autorizaciones para construir, como ya se dijo), se incluirá una pregunta relativa

a los permisos de construcción obtenidos en cada uno de los últimos tres años por las empresas encuestadas.

Dado que --a falta de otras informaciones-- hasta el presente se ha estimado la evolución futura del sector construcciones partiendo de la proyección de las industrias que proveen insumos a dicho sector, se incluyó otra pregunta acerca de los materiales empleados (hierro, cemento, sanitarios, vidrio).

Finalmente, se tratará de obtener también datos sobre la cantidad de personal empleado.

4.2 Relaciones interindustriales como prueba de consistencia

Hasta ahora se han efectuado ciertas pruebas de consistencia interna de las proyecciones del PEN. Estas son fundamentalmente de dos tipos:

a) Global: a base de ecuaciones macroeconómicas de definición (por ejemplo, la ecuación de bienes y servicios disponibles y su utilización);

b) Para un producto o rama: por ejemplo, se verifica que la oferta de trigo (proveniente de la cosecha de un año más el carry-over) equivale al consumo interno más exportación más saldo remanente a fin de un período.

No se han realizado en forma intensiva, en cambio, las relaciones que existen entre insumos y producto final. Se piensa que estas relaciones pueden investigarse por dos formas alternativas:

i) Por el método de correlaciones (en el cuadro No. 12 se indican, a título de ejemplo, algunas relaciones a analizar en el futuro);

ii) Utilizando la matriz de insumo-producto.

Se puede pensar en dos tipos de prueba utilizando la matriz de insumo producto:

a) Como "test" mínimo, partiendo del vector de valor agregado y usando la matriz de coeficientes técnicos, se determina la demanda final (Y) para verificar que no haya valores negativos (para Y);

/b) Partiendo

b) Partiendo de una estimación de la demanda final exógena, se tratará de comprobar si la misma es consistente con la estimación del valor agregado obtenido fuera de la matriz (se habrá de establecer que el vector (X) determinado por la ecuación siguiente sea consistente con las cifras obtenidas: $(I-A)^{-1}Y = X$). Puede lograrse igual resultado si se comienza el procedimiento a partir del valor agregado - como en a) --comparándose el valor así determinado para (Y) con una proyección exógena del vector de demanda final.^{1/}

4.3 Análisis de la demanda de bienes de consumo

Hasta ahora se han efectuado pruebas de consistencia entre la oferta global para consumo --determinada como residuo a partir de los datos de la oferta global menos inversión, exportación y consumo del gobierno-- y la demanda de consumo privado estimada en base a funciones de consumo. Se cree conveniente establecer funciones de consumo más desagregadas para hacer iguales comprobaciones por sectores o, eventualmente, productos. Se ha planeado realizar una encuesta de consumo que puede contribuir a mejorar la información obtenida anteriormente^{2/} y verificar algunas funciones ya determinadas. Se piensa que en el futuro puede ensayarse la incorporación de algunas preguntas de expectativas (perspectivas sobre cambios en el ingreso y posible adquisición de bienes duraderos).

4.4 Evolución probable dentro del período anual proyectado

Sería muy conveniente no sólo poder predecir los cambios a producirse en un año futuro, sino también en qué forma se comportarán las variables durante el año. A tal fin, se ha iniciado la recopilación mensual de los índices más importantes; sin embargo, debido al reducido número de indicadores disponibles, la efectividad de este análisis se ve seriamente limitada. Idealmente se debería iniciar el análisis trimestral

^{1/} Véase al respecto: H.S. Levine "Input-Output Analysis and Soviet Economic Planning", en American Economic Review, mayo 1962, p. 132.

^{2/} Véase al respecto: CONADE, "Encuesta sobre presupuestos de consumo de las familias urbanas por niveles de ingreso para 1963", marzo 1965 (Separata del Estudio sobre política fiscal en la Argentina, preparado para el programa Conjunto de Tributación OEA/BID).

con el cómputo del ingreso nacional, para lo cual sería indispensable mejorar la estadística industrial. A falta de estas bases previas, parece difícil lograr un avance significativo en este campo.

4.5 Reconciliación de la inversión por origen y por destino

En la encuesta industrial se incluyen datos sobre planes de inversión futura dentro del sector encuestado. Aun cuando este relevamiento proporciona una indicación como orden de magnitud, hasta ahora no ha sido posible integrarlo en la estimación de la inversión que se realiza partiendo de los sectores de origen.

El sector PEN ha participado conjuntamente con el sector Distribución del Ingreso (CONADE) y el Instituto de Cálculo, en un análisis de la inversión partiendo de los sectores de origen, con el propósito de efectuar una primera desagregación por sectores (hasta ahora se han distinguido los siguientes sectores: (1) Minería, Industria y Construcciones; (2) Agricultura, Ganadería y Pesca; (3) Servicios). Por otra parte, en el sector análisis global (CONADE) se ha hecho una conciliación basada en las metas del plan. Como este último trabajo no parte de una determinación empírica ex-post sino de cifras proyectadas, tampoco puede adoptarse de inmediato como esquema de conciliación.

A las dificultades inherentes a la obtención de los datos hasta aquí descritos, cabe agregar que también la información proveniente de la encuesta debería ser analizada minuciosamente para hacerla comparable con las proyecciones globales indicadas (definición de inversión, clasificación de los bienes, período de imputación, etc.).

4.6 Utilización del PEN como herramienta de política

Para que el PEN sea más útil en el futuro, es necesario posibilitar su empleo como modelo de decisión, indicando el resultado de medidas alternativas de política.^{1/}

^{1/} Aun cuando ya en el informe 1964 se había iniciado la determinación de algunas funciones, la colaboración del grupo asesor de Harvard ha sido de importancia fundamental. Cabe mencionar en especial, las investigaciones realizadas por el señor W. van Ryckeghem y más recientemente el asesoramiento del prof. P. De Wolff.

Como evidentemente no pueden considerarse todas las medidas factibles, pareció fundamental elegir variables de política (instrumentos) que fueran de alcance global, (no específicos para algún sector), de tipo cuantitativo y cuya efectividad prima facie sea significativa.

Hasta el momento, se cree que las siguientes variables reúnen las condiciones indicadas: gasto público nacional, subsidios, impuestos directos, impuestos indirectos, recargos y retenciones, restricciones a las importaciones de bienes de capital, tipo de cambio y oferta monetaria.

Existen diferencias en lo que respecta al uso de estos instrumentos, ya que en primer término algunos dependen de la reacción de otros agentes económicos fuera del control del gobierno. Tal ocurre, por ejemplo, en el caso de los tributos (tampoco parece solucionarse esta dificultad con sustituir la variable impuestos por tasa de imposición, porque precisamente la tasa efectiva depende de una reacción de los contribuyentes difícil de medir, debido sobre todo a la evasión). En otros casos, existen restricciones de tipo político o social que limitan el radio de acción de los instrumentos.

Una vez elegidos los instrumentos, para conocer sus posibles efectos deben ser integrados en un modelo. No podemos dejar de señalar que hasta ahora se han encontrado algunas dificultades en esta tarea. Si consideramos en especial el factor monetario, en una primera etapa se puede suponer que la oferta monetaria debe adaptarse a las modificaciones que se producen en el producto real y el movimiento de los precios. Este procedimiento supone --si nos basamos en la teoría cuantitativa-- que la velocidad de circulación se mantiene constante. Sin embargo, es evidente que tal premisa si bien muy útil como primera aproximación, no puede mantenerse, ya que la velocidad ha sufrido cambios en el pasado. Si se piensa que en el futuro pueden repetirse estos cambios, es fácil que la oferta monetaria así determinada resulte excesiva o deficiente (siempre puede argüirse que las autoridades monetarias han de reaccionar frente a consecuencias imprevistas, pero creemos que es tarea del PEN estimar con la mayor exactitud posible los cambios en las variables

/instrumentales).

instrumentales). Si se produce esta deficiencia o este exceso de la oferta de dinero, se presenta el problema de predecir cuáles serán sus consecuencias. Esto precisamente exige considerar estas variables como determinantes fundamentales dentro del sistema^{1/}

Si se pudiera integrar las variables en un modelo completo, la efectividad de las medidas alternativas podría indicarse por los coeficientes "a" en la siguiente ecuación (si hubiera una sola meta y dejando de lado otras consideraciones, tales como las de tipo político y social):

$$M = aP_1 + aP_2 + \dots$$

en que M representa la meta y P la política. Por supuesto, sería interesante complementar esta información cuantitativa con un enfoque cualitativo, para el cual se dispone ya de algunos elementos provenientes de la encuesta industrial y de un estudio anterior sobre el problema impositivo.

^{1/} Se han efectuado hasta ahora algunos ensayos, por ejemplo, influencia sobre la inversión, que no dieron resultado.

Cuadro 1

PRODUCTOS Y RAMAS DE ACTIVIDAD ANALIZADAS
PARA EL CALCULO DEL PRODUCTO BRUTO

Sectores	Unidad	Cantidad
Agricultura	Producto	51
Ganadería	Producto	11
Canteras y minas	Producto	9
Industria manufacturera	Rama	83
Construcciones	Rama	2
Comercio	Rama	82
Transportes	Rama	13
Comunicaciones	Rama	6
Electricidad, gas y agua	Rama	3
Otros servicios	Rama	10
<u>Total</u>		<u>270</u>

Cuadro 2

ESTIMACION DEL INDICE DE PRECIOS IMPLICITOS PARA 1965

Variables inde- pendientes	Pondera- ciones	Hipótesis de incrementos porcentuales			Estimaciones resultantes		
		Máxima	Mínima	Adoptada	Máxima	Mínima	Adoptada
P ₋₁ (Precio impli- cito del año anterior)	0,0457	24,7	24,7	24,7	1,13	1,13	1,13
q (Indice de volu- men físico del producto)	-0,4278	5,0	8,0	7,0	-2,14	-3,42	-2,99
w (Indice de sala- rios industria- les)	0,4794	38,0	32,8	36,8	18,22	15,72	17,64
P _a (Indice de pre- cios implícitos agropecuarios)	0,2959	18,5	8,0	18,0	5,47	2,37	5,33
t (Tipo de cambio)	0,1029	24,0	18,5	19,0	2,47	1,90	1,96
Constante	0,8039				0,80	0,80	0,80
<u>Incremento ponderado de precios implícitos</u>					25,95	18,50	23,87

Cuadro 3

COMPARACION DE LA ESTIMACION DEL INCREMENTO DEL PRODUCTO
BRUTO INTERNO, AÑO 1964(Variación porcentual respecto al año anterior)

Sectores	Presupuesto económico nacional (ex-ante)	Cálculo preliminar Banco Central CONADE (ex-post)
Agropecuario	7,0	9,6
Agricultura	11,6	14,1
Ganadería	2,8	5,7
Construcciones y mejoras por cuenta propia	7,0	6,0
Pesca	30,8	30,8
Canteras y minas	2,7	4,9
Industria manufacturera	18,2	14,3
Construcciones	4,8	8,8
Electricidad, gas y agua	8,1	10,2
Transporte	8,7	8,5
Comunicaciones	1,8	3,6
Comercio	7,6	5,6
Bancos, seguros y otros servicios financieros	0,2	0,5
Propiedad de vivienda	0,4	2,1
Servicios de gobierno	0,5	0,3
Otros servicios	3,7	3,2
<u>Total</u>	<u>9,4</u>	<u>8,5</u>

Cuadro 4

COMPARACION DE LA ESTIMACION DEL INCREMENTO DEL VOLUMEN
FISICO DEL SECTOR INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1964

(Variaciones porcentuales respecto al año anterior)

Grupos de industrias	Presupuesto económico nacional (ex-ante)	Cálculo preliminar Banco Central CONADE (ex-post)
Alimentos y bebidas	- 6.1	-10.4
Tabaco	2.7	8.0
Textiles	19.3	28.6
Confecciones	19.4	23.9
Madera	16.0	15.2
Papel y cartón	13.5	13.0
Imprenta y publicaciones	8.4	9.2
Productos químicos	18.9	11.8
Derivados del petróleo	4.4	5.1
Caucho	31.0	21.7
Cuero	21.8	16.7
Piedras, vidrio y cerámica	13.1	6.9
Metales	34.0	36.4
Vehículos y maquinaria	51.9	32.0
Maquinaria y aparatos eléctricos	16.0	17.7
Varios	18.2	14.3
Industria no captada	18.2	14.3
<u>Total</u>	<u>18.2</u>	<u>14.3</u>

Cuadro 5

COMPARACION DE LA INVERSION ESTIMADA EN EL PRESUPUESTO ECONOMICO
NACIONAL Y EL CALCULO EFECTUADO POR EL SECTOR
DISTRIBUCION DEL INGRESO, 1964

(Millones de m\$ñ de 1960)

Concepto	Presupuesto económico nacional (ex-ante)	Cálculo preli- minar Banco Central CONADE (ex-post)	Diferencia porcentual
Automotores	47 047.9	37 133.2	+ 26.7
Tractores	6 799.2	6 521.1	+ 4.3
Maquinaria y otros equipos	35 624.3	35 816.7	- 0.5
<u>Subtotal</u>	<u>89 471.4</u>	<u>79 471.0</u>	<u>+ 12.6</u>
Reparaciones	13 466.7	12 406.1	+ 8.5
<u>Total de equipo nacional</u>	<u>102 938.1</u>	<u>91 877.1</u>	<u>+ 12.0</u>
Inversión importada	38 269.5	32 664.2	+ 17.2
<u>Total de inversión en equipo</u>	<u>141 207.6</u>	<u>124 541.3</u>	<u>+ 13.4</u>
Construcciones	89 940.7	92 526.6	- 2.8
Públicas	(33 363.0)	(34 964.4)	- 4.6
Privadas	(56 577.7)	(57 562.2)	- 1.7
<u>Inversión bruta interna fija</u>	<u>231 148.3</u>	<u>217 067.9</u>	<u>+ 6.5</u>
Variación de existencias	10 814.7	15 138.1	- 28.6
<u>Inversión bruta interna</u>	<u>241 963.0</u>	<u>232 206.0</u>	<u>+ 4.2</u>

Cuadro 6

COMPARACION DE LA CUENTA CORRIENTE DEL BALANCE DE PAGOS, 1964

(Millones de dólares)

	Presupuesto económico nacional (ex-ante)	Cálculo preli- minar Banco Central (ex-post)	Diferencia porcentual
Exportaciones	1 450.01	1 410.5	2.8
Importaciones	1 075.0	1 077.4	- 0.2
<u>Saldo de mercaderías</u>	<u>375.0</u>	<u>333.1</u>	<u>12.6</u>
Servicios reales	- 107.0	- 102.5	- 4.4
<u>Saldo de balanza comercial</u>	<u>268.0</u>	<u>230.6</u>	<u>16.2</u>
Servicios financieros	- 112.0	- 102.0	9.8
<u>Saldo de balanza de pagos en cuenta corriente</u>	<u>156.0</u>	<u>128.6</u>	<u>21.3</u>

Cuadro 7
 COMPARACION DE LAS EXPORTACIONES, 1964
 (Millones de dólares)

Grupos y subgrupos	Presupuesto económico nacional (ex-ante)	Dirección Nacional de Estadística y Censos (ex-post)	Diferencia porcentual
I. <u>Ganadería</u>	<u>649.0</u>	<u>590.0</u>	<u>10.0</u>
a) Animales vivos	22.0	24.0	- 8.3
b) Carnes	350.0	329.0	6.4
c) Cueros	70.0	58.0	20.7
d) Lanas	150.0	129.0	16.3
e) Productos de lechería	34.0	31.0	9.7
f) Subproductos ganaderos	23.0	20.0	15.0
II. <u>Agricultura</u>	<u>670.0</u>	<u>695.0</u>	- <u>3.6</u>
a) Cereales y lino	480.0	500.0	- 4.0
b) Harina y otros productos	25.0	27.0	7.4
c) Oleaginosos	119.0	120.0	- 0.8
d) Granos elaborados	9.0	8.0	12.5
e) Frutas frescas	26.0	28.0	- 7.1
f) Frutas secas	6.0	8.0	-25.0
g) Otros productos de la agricultura	5.0	4.0	25.0
III. <u>Forestales</u>	<u>17.0</u>	<u>16.0</u>	<u>6.3</u>
IV. <u>Minería</u>	<u>19.0</u>	<u>13.0</u>	<u>46.2</u>
V. <u>Caza y pesca</u>	<u>5.0</u>	<u>4.0</u>	<u>25.0</u>
VI. <u>Diversos artículos</u>	<u>90.0</u>	<u>92.0</u>	- <u>2.2</u>
TOTAL GENERAL	<u>1 450.0</u>	<u>1 410.0</u>	<u>2.8</u>

Cuadro 8

COMPARACION DE LAS IMPORTACIONES, AÑO 1964

(en millones de dólares)

Grupos	Presupuesto, económico nacional (ex-ante)	Dirección Nacional de Estadística y Censos (ex-post)	Diferencia porcentual
I. Sustancias alimenticias	54,7	53,4	2,4
II. Tabaco y sus manufacturas	0,3	0,4	-25,0
III. Bebidas	2,8	2,8	-
IV. Textiles y sus manufacturas	49,8	51,3	-2,9
V. Sustancias y productos químicos	112,1	114,9	-2,4
VI. Papel, cartón y sus artefactos	38,1	37,8	0,8
VII. Madera y sus artefactos	67,8	67,7	0,1
VIII. Hierro (incluido minerales de hierro)	120,2	134,8	-10,8
IX. Maquinaria	380,1	339,3	12,0
X. Metales	88,3	91,7	-3,7
XI. Piedras, vidrio y cerámica	14,1	16,2	-13,0
XII. Combustibles y lubri- cantes	73,1	83,7	-12,7
XIII. Caucho y sus manufacturas	33,5	38,8	-13,7
XIV. Varios artículos	40,1	44,5	-9,9
<u>Total general</u>	1 075,0	1 077,2	-0,2

Cuadro 9

COMPOSICION DE LOS INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES DEL GOBIERNO GENERAL, 1964

(Variaciones porcentuales con respecto al año anterior)

Concepto	Presupuesto económico nacional (ex-ante)	Datos provisorios (ex-post)
1. <u>Ingresos corrientes</u>	<u>18,4</u>	<u>21,1</u>
a) Impuestos indirectos	12,0	16,3
b) Impuestos directos sobre sociedades anónimas	-5,4	-5,5
c) Impuestos directos sobre unidades familiares	-5,4	-5,5
d) Aportes jubilatorios	43,1	43,3
e) Ingresos provenientes de propiedades y empresas y otras transferencias corrientes de unidades familiares	23,5	60,9
2. <u>Gastos corrientes</u>	<u>29,8</u>	<u>37,4</u>
a) Gastos de consumo	22,8	35,0
b) Subsidios	38,8	38,3
c) Intereses de la deuda pública	45,7	47,1
d) Transferencias corrientes a las unidades familiares	39,1	41,1
3. <u>Ahorro</u>	-	-

Cuadro 10

COMPARACION DE LA PREVISION Y EL CALCULO EX-POST DEL PRODUCTO
BRUTO INTERNO, ARGENTINA (1964) Y NORUEGA (1947)

Sectores	N.I. año anterior = 100 ex-ante	ex-post	Desviación (% sobre el año base)
(Argentina, 1964)			
Agropecuario	107.0	109.6	- 2.6
Agricultura	(111.6)	(114.1)	- 2.5
Ganadería	(102.8)	(105.7)	- 2.9
Construcciones y mejoras	(107.0)	(106.0)	1.0
Pesca	130.8	130.8	-
Industria manufacturera y canteras y minas	117.2	113.8	3.4
Construcciones	104.8	108.8	- 4.0
Electricidad, gas y agua	108.1	110.2	- 2.1
Transporte	108.7	108.5	0.2
Comercio	107.6	105.6	2.0
Otros sectores	101.8	101.8	-
<u>Total</u>	<u>109.4</u>	<u>108.5</u>	<u>0.9</u>
(Noruega, 1947) ^{1/}			
Agricultura	105.0	115.0	-10.0
Bosques	109.2	109.8	- 0.6
Pesca	108.3	166.7	-58.4
Caza de ballena	147.6	244.4	-96.8
Industria manufacturera y minería (incl. elect.)	111.3	117.8	- 6.5
Construcciones	104.5	116.2	-11.7
Navegación	114.1	136.2	-22.1
Otros transportes	100.9	117.4	-16.5
Comercio	107.3	114.6	- 7.3
Otros sectores	101.5	100.6	0.9
<u>Total</u>	<u>107.4</u>	<u>113.6</u>	<u>- 6.2</u>

1/ Fuente: P. J. Bjerve, "Planning in Norway".

Cuadro 11

COMPARACION DE LAS PREVISIONES Y EL CALCULO EX-POST DEL BALANCE
DE RECURSOS, SUECIA (1963) Y ARGENTINA (1964)(Variaciones porcentuales respecto al año anterior)

Concepto	Suecia, año 1963 ^{1/}		Argentina; año 1964	
	ex-ante	ex-post	ex-ante	ex-post
<u>Oferta</u>				
Producto	4.5	3.5	9.4	8.5
Importación	4.0	7.0	9.6	9.8
<u>Demanda</u>				
Inversión bruta privada	1.5	0.5	(
Inversión del Gobierno Central	5.5	2.0	(10.1	8.6
Inversión de gobiernos locales	11.5	14.0	(
Exportaciones	6.5	7.0	6.2	3.3
Consumo privado	4.0	4.0	9.0	8.9
Consumo Gobierno Central	7.0	7.5	(
Consumo gobiernos locales	5.0	5.0	(-3.3	-1.1

^{1/} Las cifras de Suecia corresponden al presupuesto revisado (Fuente: OECD, obra citada, p. 89).

Cuadro 12

INTERRELACIONES INDUSTRIALES PARA ANALISIS FUTURO

Artículos	Ramas o grupos
Producción de harina	Elaboración de pan Elaboración de fideos y otras pastas alimenticias Elaboración de galletas y bizcochos
Producción de azúcar	Producción de bebidas sin alcohol Elaboración de dulces, mermeladas y jaleas Producción de chocolate, caramelos, pastillas, etc.
Alcohol puro	Fabricación de licores y otras bebidas alcohólicas
Leche industrializada	Manteca, crema, quesos y otros productos de lechería
Producción de uva para vinificar	Elaboración de vinos
Producción de fibra de algodón	Hilados y tejidos de algodón Fabricación de medias
Consumo de algodón por hilanderías	Tejidos y artículos de punto de algodón Fabricación de indumentaria en general
Lana industrializada	Hilados y tejidos de lana Medias Tejidos y artículos de punto de lana Fabricación de indumentaria en general
Producción de hilados sintéticos	Tejidos de seda natural y artificial Medias Fabricación de indumentaria en general
Producción de fibras sintéticas (rayón, cord, etc.)	Producción de cubiertas
Importación papel de diario	Producción de diarios y revistas
Producción de celulosa Importación de celulosa	Producción de papeles en general Hilado de seda artificial

/Continúa)

(Cuadro 12 (Continuación))

Artículos	Ramas o grupos
Producción de papeles	Actividad de imprenta y publicaciones
Producción de ácido sulfúrico	Indice de volumen físico de las actividades: a) química b) papelera c) textil
Producción de petróleo crudo Importación de petróleo crudo	Refinerías de petróleo (obtención de todo tipo de productos)
Importación de caucho	Indice del volumen físico del grupo industrial: Caucho Producción de cubiertas y cámaras Producción de calzado de goma
Faena de ganado vacuno (cueros obtenidos)	Producción de calzado de cuero Elaboración de cueros curtidos
Producción de piedra caliza	Elaboración de cal Elaboración de cemento
Producción de cemento Producción de ladrillos Elaboración de acero (laminados) Producción de pinturas Fabricación de parquet Carpintería de obra (metálica y de madera)	Volumen físico de construcciones
Fabricación de pinturas Producción de cubiertas y cámaras Parque automotor Producción de automotores	Talleres mecánicos para automotores
Producción de hierro Producción de acero	Máquinas y motores no eléctricos

/(Conclusión)

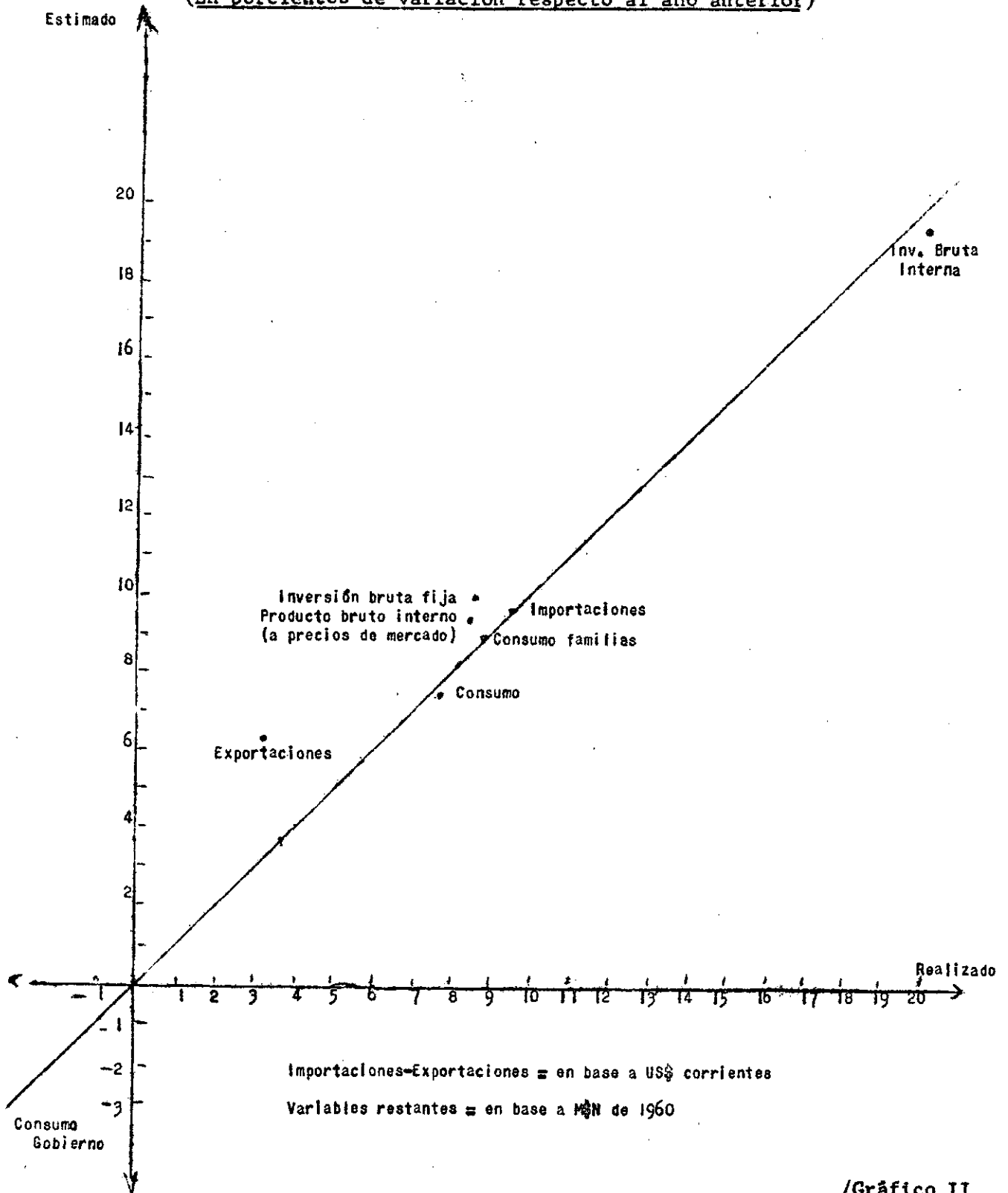
Cuadro 12 (Conclusión)

Artículos	Ramás o grupos
Producción de cemento	Producción de mosaicos Producción de artículos de cemento y fibrocemento
Producción siderúrgica	Volumen físico del grupo Metales
Producción de chapas de hierro	Fabricación de cocinas y otros artefactos análogos

Gráfico I

COMPARACION DE LA ESTIMACION DE LOS COMPONENTES DE LA OFERTA Y DEMANDA GLOBALES, 1964

(En porcentajes de variación respecto al año anterior)



/Gráfico II

COMPARACION DE LAS VARIACIONES ESTIMADAS Y REALES DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO, 1964

(En porcentajes)

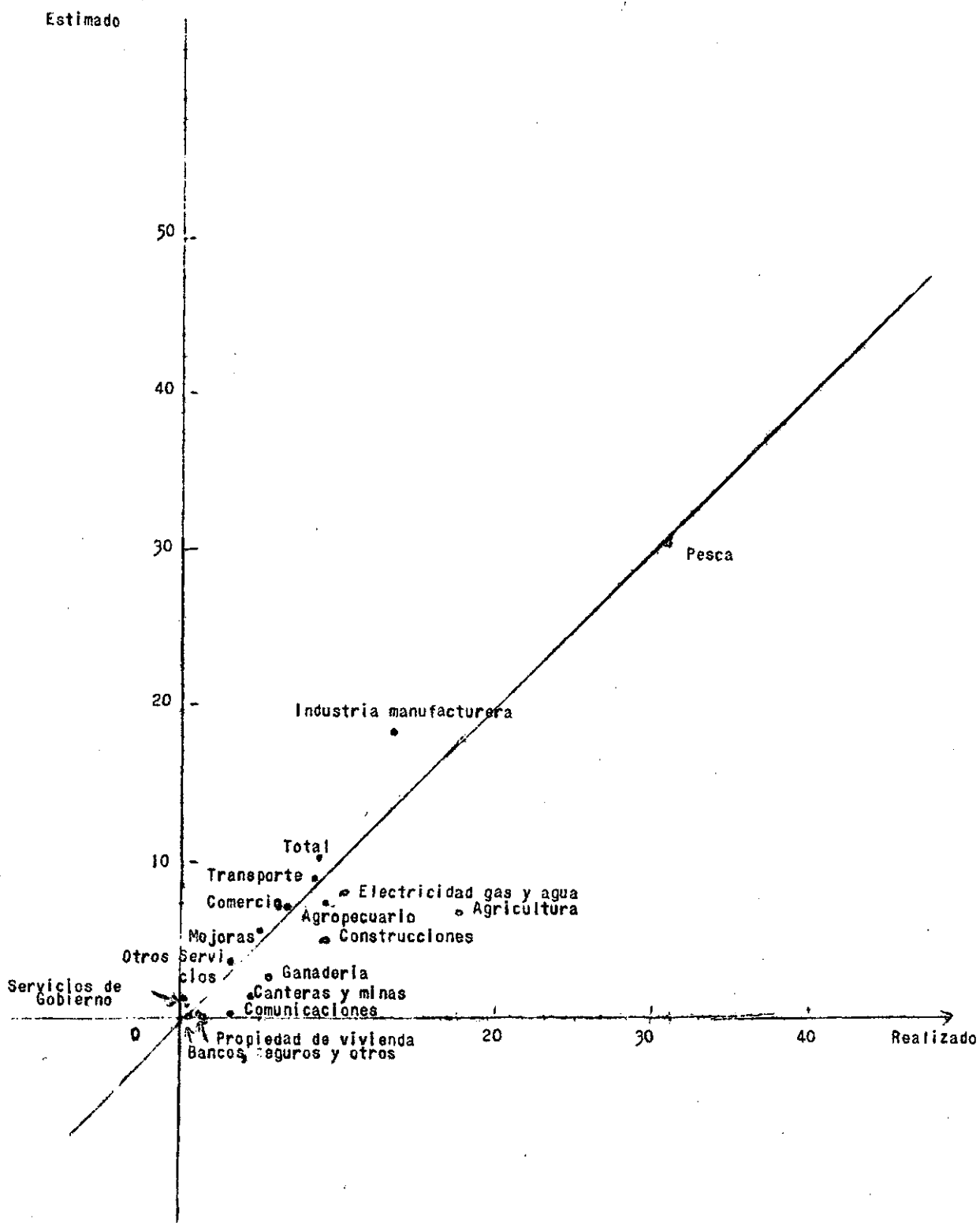
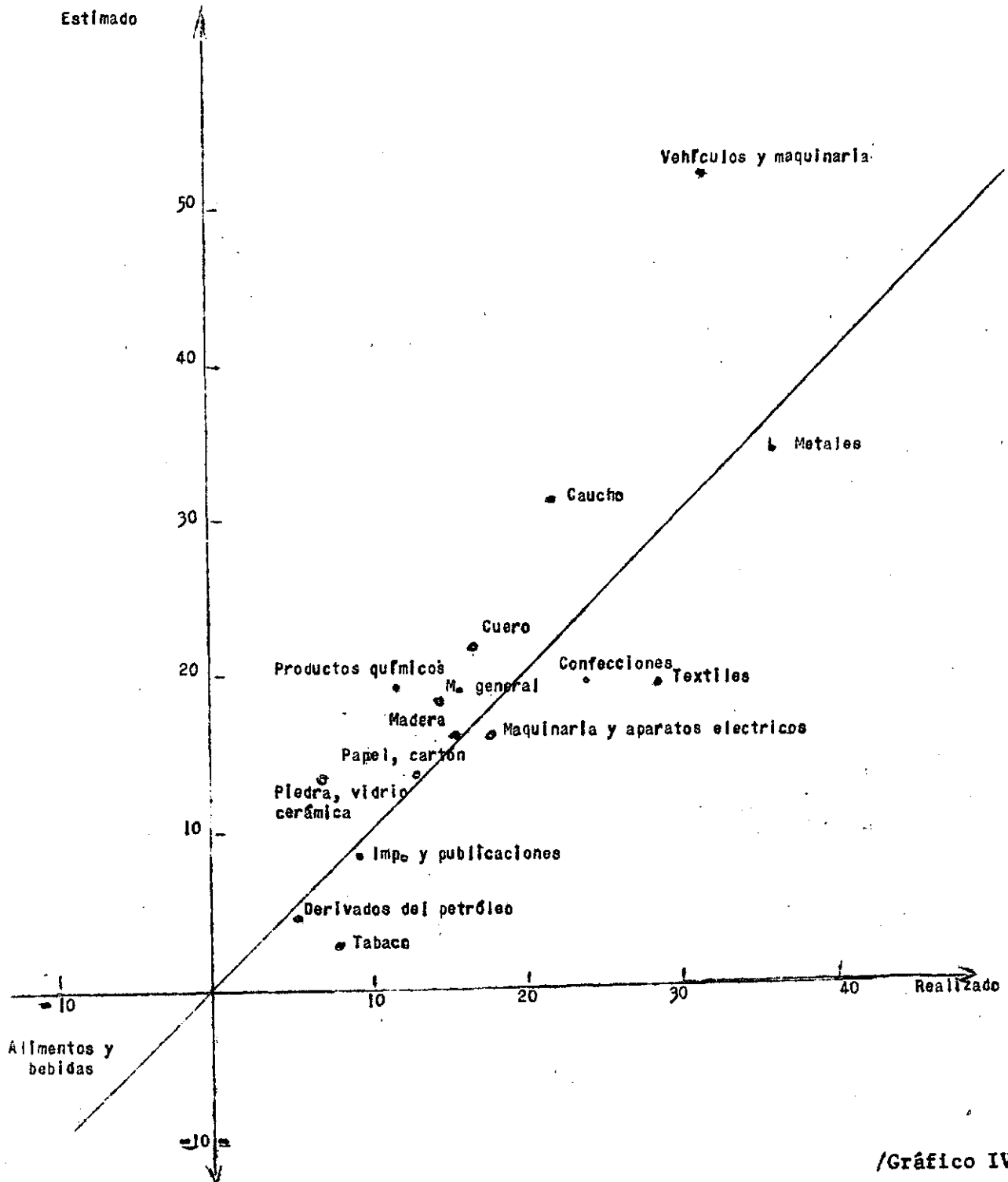


Gráfico III

COMPARACION DE LAS VARIACIONES ESTIMADAS Y REALES DE LA PRODUCCION DEL SECTOR INDUSTRIAS MANUFACTURERAS, 1964

(En porcentajes)

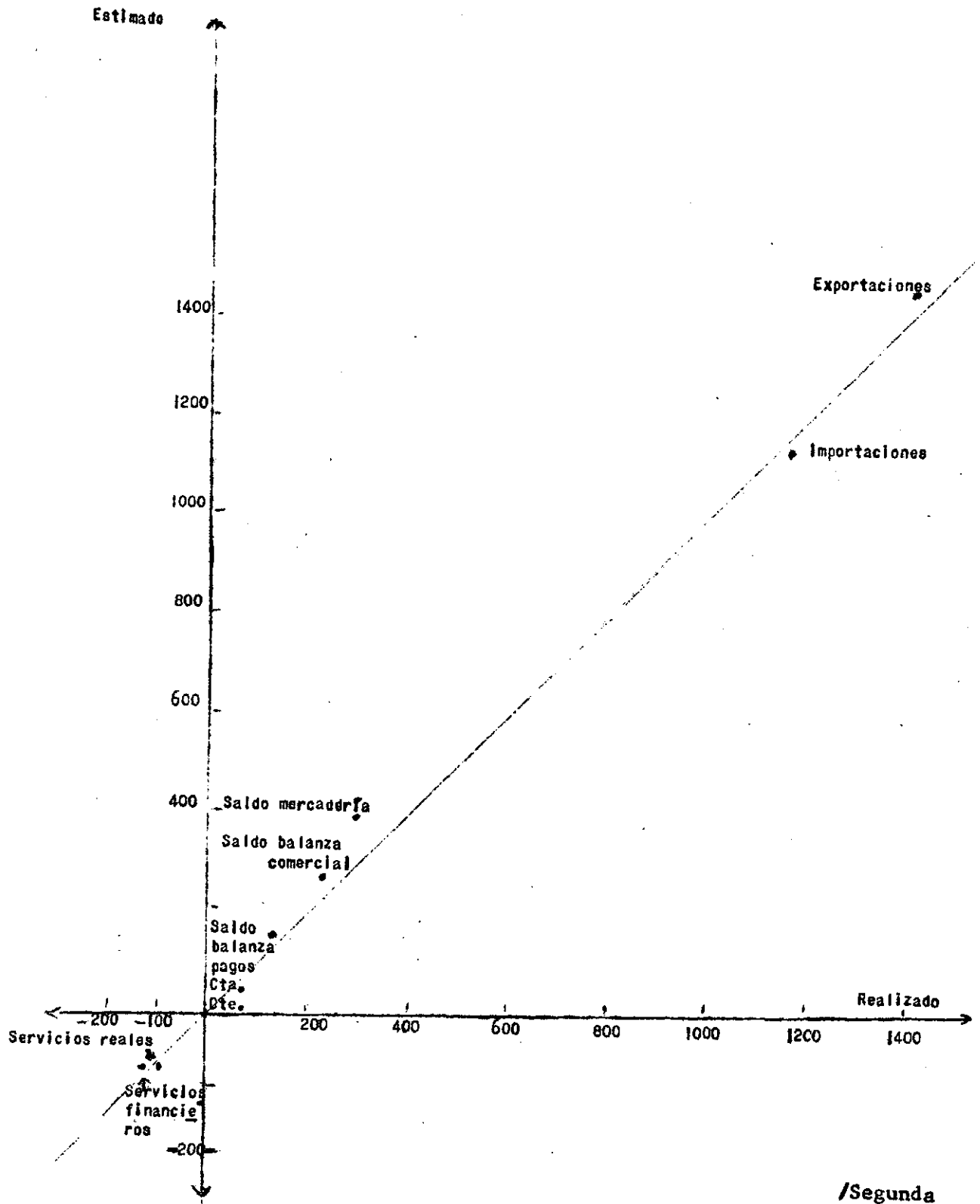


/Gráfico IV

Gráfico IV

COMPARACION DE LA CUENTA CORRIENTE DEL BALANCE DE PAGOS ESTIMADA
EN EL PEN Y EL CALCULO PROVISIONAL DEL B.C.R.A., 1964

(En millones de dólares corrientes)





Segunda Parte

EXPERIENCIA DE PAISES

Aspectos generales

Rómulo Caballeros

V. LA EXPERIENCIA DE GUATEMALA EN PLANIFICACION OPERATIVA.
UNA APRECIACION GENERAL*

* Trabajo especialmente preparado para este documento.

1. Generalidades

La experiencia de Guatemala en materia de formulación de planes operativos parte de los esfuerzos parciales que se realizaron entre 1971 y 1973 y que fueron cristalizados con la formulación del Plan Operativo para 1974.

La base metodológica de dichos esfuerzos se encuentra en el documento titulado "Planificación Operativa Anual en Guatemala: Orientaciones metodológicas" elaborado por técnicos de la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica y expertos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (publicado en agosto de 1971) y los antecedentes más inmediatos, en el documento elaborado por la misma Secretaría en 1972, que contiene una apreciación de la situación económica de ese año y las perspectivas de corto plazo (1973).

El propósito del Plan Operativo Anual fue el de "esclarecer y destacar las medidas de política económica general y específicas que el Gobierno Central y las demás instituciones autónomas y descentralizadas del Estado deberán adoptar para continuar con la ejecución del Plan de Desarrollo 1971/1975".^{1/}

Los lineamientos del Plan Operativo de 1974 se derivan y apoyan a los objetivos de más largo alcance, contenidos en el Plan, con especial énfasis en la necesidad de mantener un ritmo aceptable de crecimiento, y de perseguir que los beneficios de ese crecimiento se distribuyan ampliamente entre los participantes en la actividad económica. Además se plantea como un objetivo explícito, derivado de la situación coyuntural, atenuar las presiones inflacionarias --principalmente originadas en el sector externo-- que tomaron forma entre 1972 y 1973. Ello implica la difícil tarea de compatibilizar --hasta donde es posible-- los planteamientos expansionistas del Plan de Desarrollo, con la nueva realidad de la economía mundial caracterizada por el continuado encarecimiento de los productos importados, y aun la crisis en el abastecimiento de algunos productos estratégicos para la producción nacional.

De consiguiente, las tareas de formular el Plan Operativo de 1974 debieron consultar la estrategia y objetivos del Plan de mediano plazo, los

^{1/} Plan Operativo Anual, 1974, Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica, Guatemala, diciembre de 1973.

elementos coyunturales --internos y externos-- presentes en la economía guatemalteca y sus perspectivas en el futuro cercano.

2. Diagnóstico

El punto de partida lo constituyó una estimación de lo que sería la situación económica a finales de 1973, en términos de la situación económica general, Balanza de Pagos, Finanzas Públicas y situación monetaria y crediticia.

Mediante la aplicación de un modelo de comportamiento muy reducido basado en una combinación de variables reales y monetarias (una variante del modelo de POLAK) y el uso de algunos indicadores de corto plazo (importaciones por grupos económicos, exportaciones, consumo de energía, permisos de construcción, ingresos y gastos del sector público, etc.), se logró realizar una estimación del producto interno bruto por rama de actividad y de los componentes de la demanda global. Adicionalmente, se logró estructurar la cuenta del sector público, de balanza de pagos y la cuenta consolidada del sistema bancario, con lo cual se obtuvo una estimación razonable de lo que podría ser la situación económica de Guatemala para 1973.

Para poder contar con el Plan Operativo en la fecha prevista, fue imprescindible realizar aquellas estimaciones sobre bases muy preliminares, dentro del segundo trimestre de 1973. Por esa razón se hizo necesario, aun en la etapa de diagnóstico, la concurrencia de sectorialistas y técnicos especializados en diversas materias y conocedores de las realidades nacionales, para ampliar la sustentación de los cálculos que fueron sometidos a un sistemático proceso de análisis y discusión.

El examen de los grandes agregados económicos indicó, por un lado, que algunos elementos coyunturales adversos tendían a pronunciarse en el corto plazo y por otro lado, al confrontarlos con las metas del Plan de mediano plazo, que la economía nacional no estaba en condiciones de alcanzarlos en vista del retraso en el inicio de algunos proyectos, cierta lentitud en la administración pública para el avance de otros ya iniciados, la posposición de otros (principalmente el proyecto de explotación de níquel) y, finalmente, a que el sector privado estaba reaccionando con mucho diferimiento a las acciones del Estado.

/En consecuencia,

En consecuencia, fue necesario revisar la trayectoria económica, señalada en el Plan, dentro de una dimensión también dinámica pero levemente moderada, en concordancia con las nuevas realidades. En este punto es importante señalar que, el hecho de plantear una meta para 1974 ligeramente inferior a la indicada por el Plan de Desarrollo, no representa que se haya aceptado un crecimiento resultante de la prognosis, al contrario, en ausencia de un plan de acción de corto plazo, las perspectivas apuntaban hacia un crecimiento menor con presencia de importantes manifestaciones inflacionarias. Las metas, pues, implicaban un serio esfuerzo por dinamizar el aparato productivo y agilizar las acciones del sector público.

El establecimiento de las metas fue la tarea que más esfuerzo requirió, puesto que las contenidas en el Plan se basaban en una realidad diferente a la prevaleciente en 1973. Además, la ausencia de planes operativos para los años anteriores, no permitía establecer, con suficiente claridad, cuál era el cúmulo de tareas que correspondían a 1974 y cuáles habían sido desarrolladas en períodos anteriores. Este es probablemente, uno de los mayores problemas que se han derivado de la ausencia de un proceso continuado de planificación operativa en Guatemala, puesto que normalmente se dificulta precisar en el transcurso del período que abarca el Plan, los efectos del mismo sobre la actividad económica y por lo tanto, su evaluación no autoalimenta de manera dinámica, al propio proceso de planificación para su adecuación a la cambiante realidad.

3. El presupuesto económico

A la luz de las estimaciones anuales de 1973 se procedió en una primera etapa a plantear el plan exploratorio de 1974 basado en el mismo modelo de comportamiento, ahora sin contar con los indicadores económicos de corto plazo que pudieran arrojar evidencias sobre la exactitud de las proyecciones; sin embargo el modelo contiene una serie de ecuaciones de comportamiento cuya validez se había comprobado con series históricas, esas proyecciones fueron ligeramente modificadas al introducir, de manera poco ortodoxa, algunos elementos distorsionantes surgidos en los últimos dos años.^{2/}

^{2/} Particularmente las presiones inflacionarias cuya expresión original es un incremento de los precios de productos importados, principalmente de energéticos.

Ese ejercicio fue útil por cuanto permitió medir de alguna manera las posibilidades de evolución del aparato productivo en el corto plazo, en ausencia de un Plan Operativo y a la vez se confrontó la meta global del Plan Nacional de Desarrollo, con las posibilidades utilizando varias alternativas en cuanto al comportamiento de las variables instrumentales, hasta que el análisis demostró cuáles podrían ser los niveles alcanzables por esas variables y permitió definir finalmente el conjunto de metas viables.

El modelo de proyección utilizado para la elaboración del presupuesto económico más bien es un submodelo (modelo de producción) mixto de previsión y de decisión compatibilizado con los otros dos submodelos; el del Sector Público y el del Sector Externo. En dicho modelo de producción, el nivel del producto interno bruto (y consecuentemente su tasa de crecimiento) representa la meta más general del Plan a Corto Plazo.

El consumo privado se define mediante una ecuación de comportamiento vinculado con el ingreso disponible tanto del año proyectado como del año anterior. Por otra parte, el consumo y la inversión del sector público, la exportación de bienes y servicios y el financiamiento neto externo se considerarán como variables predeterminadas puesto que provienen de la resolución de los respectivos modelos.

El valor de la importación de bienes y servicios se integra con un conjunto de funciones de comportamiento, para distintos grupos de bienes, que en definitiva representan los requerimientos de importación para alcanzar las metas de crecimiento.

Finalmente, la inversión privada viene determinada por la diferencia entre el producto interno bruto y sus componentes. Como puede observarse, esta fue la parte más débil del modelo, por cuanto una variable tan importante como es la inversión --tanto en términos absolutos por lo que representa dentro de la demanda global, como en términos relativos vía ampliación de la capacidad productiva-- no debería de establecerse en una forma tan indirecta; sin embargo, posteriormente se efectuaron pruebas mediante la resolución de varias funciones de comportamiento, que arrojaron resultados muy similares a los obtenidos por aquel método.^{3/}

3/ Por ejemplo con el producto, con exportaciones, volumen de crédito, etc.

Por el lado sectorial también se realizaron proyecciones preliminares consistentes con la meta global, con la interrelación entre los distintos sectores y con las variables del gasto, principalmente exportaciones, consumo privado e inversión privada. Seguidamente esas proyecciones globales por sectores fueron consultadas con las respectivas unidades sectoriales en un ejercicio de aproximaciones sucesivas hasta llegar a conformar un cuadro final del producto por sectores.

En términos generales, el presupuesto económico, limitado a la corriente real, aseguraba a priori una considerable consistencia entre las principales variables macroeconómicas y planteaba ciertos requisitos para la consecución de la meta global. Entre estos requisitos se encuentra, por un lado, la acción del Estado en forma directa, mediante el gasto público, tanto para funcionamiento como para inversión y en forma indirecta explicitando las políticas de incentivos; por otro lado, las exigencias en materia de incremento de exportaciones y, finalmente, las metas de inversión privada y niveles de financiamiento externo.

El gasto de funcionamiento del sector público fue previamente compatibilizado con las metas sectoriales en el área de servicios sociales y además consultado con los proyectos de inversión de los cuales se derivan gastos recurrentes, definiendo en orden de prioridad, los programas elegibles. En materia de inversión pública también en esta etapa se buscó convergencia con el paquete de proyectos existentes, partiendo de los que ya estaban en proceso, agregando aquéllos cuyo financiamiento, en términos de flujos externos, estaban garantizados y, finalmente, los que se calificaron de alta prioridad, siempre refiriéndose a los lineamientos generales del Plan.

A partir de investigaciones directas, tales como encuesta a productores y exportadores organizados y análisis de mercados internacionales de los principales productos, se estableció el nivel de las exportaciones consideradas tradicionales y por diferencia con el valor total exigido por el modelo global se determinó el valor de las exportaciones "adicionales". Nuevamente aquí fue consultada la meta con el organismo encargado del fomento de las ventas al exterior (GUATEXPRO) y el instituto de turismo en busca de una compatibilización con las posibilidades reales a la par que se definían las metas específicas en esta materia.

/Finalmente,

Finalmente, la meta de inversión privada fue uno de los elementos --junto con el endeudamiento público-- que fundamentaron los planteamientos que se hicieron en materia de política monetaria.

En conclusión, fue en el presupuesto económico donde se logró un mayor desarrollo, como se verá más adelante, porque es en este campo en el que se ha acumulado mayor experiencia y además porque es aquí donde se resume y compatibiliza el conjunto de políticas a implementar.

4. Presupuesto del sector externo

Como ya se apuntó, el nivel de las exportaciones viene definido por las exigencias del modelo del sector externo. La meta aquí es un nivel deseable de las reservas internacionales, de manera que el país no enfrente problemas de liquidez internacional durante el período.

El valor de las importaciones de bienes y servicios se ha calculado en función de las necesidades de la economía, según la variable a la que esté asociado cada tipo de bien (consumo, materias primas y bienes de capital), de manera que el modelo del sector externo se resuelve en torno a los supuetos y evidencias respecto a la cuenta capital.

Las entradas netas de capital privado a corto plazo se calculan mediante una función de comportamiento que las relaciona con el valor de las importaciones. Ello implica una definición sobre la política cambiaria en el sentido de mantener (o restringir si así fuera el caso) el volumen del crédito de proveedores, en relación constante a las compras. Igualmente, las entradas netas de capital oficial y bancario requieren una decisión sobre su comportamiento futuro. En este caso, dada la alta liquidez alcanzada por la economía guatemalteca se acordó en consulta con las autoridades monetarias y fiscales reducirlo a una expresión mínima.

Las entradas netas de capital privado a largo plazo se proyectaron con su comportamiento secular, con base en la política que sobre inversiones extranjeras ha mantenido el Estado y recomienda el Plan de Desarrollo. Final^{mente}, las entradas netas de capital oficial y bancario a largo plazo, son fundamentalmente resultantes de un cálculo detallado sobre contratación de préstamos y ritmo de desembolsos combinado con el programa de amortización de deuda pública.

/Del presupuesto

Del presupuesto del sector externo se deducen las metas y políticas vinculadas con el fomento de exportaciones (y turismo), las limitaciones de financiamiento de corto plazo y el ritmo de endeudamiento público externo para alcanzar una determinada posición de reservas internacionales, todo ello compatible con las metas globales, con el presupuesto fiscal y el presupuesto monetario.

5. El presupuesto del sector público

Previo a la presentación y aprobación del presupuesto fiscal, éste se elaboró en una expresión simplificada,^{4/} dentro del proceso de formulación del Plan Operativo aunque no fue posible lograr una total compatibilización. Esto se debió principalmente a que la formulación del presupuesto por programas del Gobierno Central respondía a un concepto institucional, en tanto que las metas, los objetivos y proyectos del plan son formulados en una clasificación sectorial. Esto que aparentemente es una diferencia formal, en el fondo plantea serios problemas cuando se pretende que el presupuesto (con perfil institucional) refleje los objetivos del plan, definidos en términos sectoriales.

Este problema metodológico, que tiene una incidencia sustancial, tanto en el proceso de formulación del Plan Operativo, como en la propia definición de metas e identificación de políticas, evidenció la necesidad de introducir cambios, no sólo en la forma en que se prepara el presupuesto y se clasifican las distintas partidas de gasto, sino que incluso en la propia organización de la Dirección Técnica de Presupuesto.

En efecto, por un lado se elaboró un manual de clasificación de ingresos y gastos del sector público, actividad en la cual participaron funcionarios de la misma Dirección Técnica de Presupuesto, de la Secretaría de Planificación Económica (programación global y sector público) y el Banco Central (Cuentas Nacionales y Finanzas Públicas). Dicho manual está diseñado para los propios fines de presupuestación, y sobre todo para que sirva como uno de los vínculos entre los Planes Operativos anuales y el presupuesto por

^{4/} Se trata de un presupuesto que no tiene el detalle de los ingresos y gastos a nivel de partidas, aunque con una dimensión ampliada, por cuanto involucra además del Gobierno Central al resto del Gobierno General.

programas del sector público. La característica fundamental del nuevo manual es que los códigos permiten integrar los distintos programas, partiendo de un esquema sectorial, y agruparlos en las clasificaciones funcional, institucional y/o económica.

Lo anterior condujo a una reorganización de la oficina encargada de la elaboración del presupuesto hacia una adjudicación de responsabilidades sectoriales, en lugar de la división institucional que anteriormente funcionaba. De allí surge una primera compatibilización por cuanto existe correspondencia entre las unidades de programación de la Oficina de Planificación y de la Oficina de Presupuesto, y coparticipación de los sectorialistas en las discusiones preliminares para la formulación del presupuesto.

En general, la necesidad de organizar a la Oficina de Presupuesto en un esquema que calce con el de planificación, no siempre es muy evidente por cuanto las instituciones tienen alguna identificación con los sectores a quienes sirven. Esto no es enteramente cierto, principalmente en la medida que la organización del Estado se torna más compleja como exigencias del propio proceso de desarrollo y por el surgimiento de nuevas instituciones descentralizadas que demanda la sociedad.

De no reorganizarse el proceso de presupuestación hacia una forma que realmente recoja la manera como está estructurado el sector público, será muy difícil conocer de qué manera se están asignando los recursos entre los distintos sectores de la economía, ni podrá evidenciarse la eventual duplicación de esfuerzos a la ineficaz utilización de los recursos escasos, problemas para los cuales es necesario buscar una racionalización de la asignación de los recursos y/o una complementariedad en las instituciones. Por ejemplo, es frecuente la idea de que la cantidad de recursos destinados al sector educación, corresponde al presupuesto del ministerio respectivo; sin embargo, en la práctica se encuentra que otros organismos del propio Gobierno Central y otras instituciones descentralizadas, también aplican recursos a este propósito, en muchos casos sin ninguna coordinación.

Por otra parte, el hecho de elaborar por separado (incluso con distinto personal) el presupuesto de gastos de financiamiento y de capital introduce otro elemento de inconsistencia, aparte de la diferencia institucional-sectorial, ya que de esa manera no es posible prever cuáles serán las necesidades

/de gasto

de gasto corriente que generarán, una vez terminados, los proyectos de inversión. Esto es más relevante cuando se trata de proyectos en el área social. Por ejemplo, regularmente se concluye un hospital o el edificio de una escuela y no se cuenta con las partidas necesarias para dotarlos de equipo o para contratar el personal necesario. Estos problemas que en la práctica se han considerado como inevitables, pueden reducirse a una expresión mínima, con una reorganización en el proceso de presupuestación programática como la que requiere la planificación operativa.

Algunas de esas dificultades se superan, durante el proceso de implementación del presupuesto, mediante una gran cantidad de ajustes que van desde ampliaciones presupuestales hasta transferencias de partidas que implican desfinanciar otro programa. Este cúmulo de ajustes al presupuesto por programas por un lado revela imprevisiones en el proceso de diseño que conducen a improvisaciones e introduce tal cantidad de modificaciones que desvirtúa totalmente los propósitos de la presupuestación programática, y por otro lado, hace mucho más difícil su evaluación y la programación futura.

Las consideraciones anteriores condujeron al inicio de un proceso de adecuación de los métodos presupuestarios, el cual contempla una próxima etapa en el área de la contabilidad pública para asegurar, entre otros propósitos, el flujo de información necesaria. No obstante, los resultados preliminares de todo este proceso, no se tendrán disponibles sino hasta para la elaboración del Plan Operativo de 1976, aunque ya fueron incorporadas las nuevas clasificaciones en el presupuesto de 1975.

Sin embargo, como ya se apuntó, se formuló un presupuesto fiscal según requerimientos del Plan Operativo, el cual se tradujo con posterioridad a la clasificación que maneja la Oficina Técnica de Presupuesto. El punto de partida fue una proyección de ingresos, la que se calculó a nivel de cada impuesto y otros ingresos no tributarios, vinculando a cada uno de ellos con la variable macroeconómica con la que se supone una estrecha dependencia. Seguidamente, se estimó el gasto de funcionamiento, partiendo de un presupuesto básico que corresponde a los gastos obligados y/o comprometidos, a lo anterior se agregó el total de gastos que representaba la puesta en marcha o completación de programas, con énfasis en servicios sociales y comunales (emanados de la

/respectiva

respectiva unidad sectorial) y los que resultan del gasto recurrente al concluir algunos proyectos de inversión (por ejemplo, escuelas-maestros, hospitales-médicos, etc.).

En esta etapa, también fue necesario incorporar algunas decisiones que implicarían, en el futuro inmediato, la implementación de una política económica: al abordar el trabajo de calcular el gasto del Gobierno Central, se debió definir el papel que iban a jugar las instituciones descentralizadas que normalmente operan con fondos que provienen de transferencias del Gobierno Central. Esto era importante por cuanto uno de los grandes objetivos del Plan Operativo era moderar las presiones inflacionarias, de esta manera, algunas instituciones de fomento y desarrollo, y específicamente la institución encargada de la estabilización de precios, deberían contar con significativos flujos financieros para que sus operaciones tuvieran un impacto realmente importante. Aquí se encontraba, pues, un área difícil de compatibilización ya que al dedicar el Estado importantes fondos para el fin estabilizador, se reducían significativamente los fondos para operación y funcionamiento,^{5/} que exigía el Plan. Mediante una discusión continuada, a nivel ministerial, se llegó a determinar las cifras de transferencias.

Adicionalmente, se realizaron cálculos muy detallados para el programa de amortización, de deuda pública (interna y externa), con lo que se determinó el ahorro en cuenta corriente y los fondos propios disponibles para inversión.

Por su parte, el nivel de inversión física y financiera se había definido después de un examen detenido de cada uno de los proyectos, confrontándolos con los lineamientos del Plan y las necesidades coyunturales detectados. Aquí también la inversión financiera fue objeto de aproximaciones sucesivas entre las necesidades de corto plazo y el orden prioritario que señalaba el Plan.

Al comparar la magnitud de los gastos de capital con los fondos propios disponibles para tal fin y el volumen de financiamiento externo que también fue definido sobre la base de las posibilidades de desembolso, avance en las

^{5/} Tradicionalmente se le ha prestado poca atención a los gastos corrientes en comparación con los de capital por sus efectos inmediatos y de mediano plazo. Sin embargo, dentro de un contexto de más largo plazo, los gastos de funcionamiento en servicios sociales y comunales han demostrado que son una importante e imprescindible inversión.

negociaciones de los préstamos, etc.^{6/} (surgió por diferencia el monto de financiamiento interno necesario para implementar el Plan Operativo). Este último fue discutido y finalmente aceptado por las autoridades monetarias y en definitiva se constituyó en una variable predeterminada para el programa monetario.

Todo el proceso de compatibilización entre metas de gasto y volumen de financiamiento, destino de los fondos entre transferencias y gasto corriente y asignación de recursos por proyectos, no fue el resultado de un solo intento, sino más bien requirió una serie de aproximaciones sucesivas mediante discusiones con sectorialistas, autoridades con bastante margen de decisión y los encargados de la programación global. Ello permitió llegar a un planteamiento armónico global de donde fue relativamente sencillo después derivar los lineamientos sectoriales y las políticas generales.

6. El presupuesto monetario-financiero

Una de las serias limitaciones del Plan Operativo de Guatemala para 1974, fue la ausencia de consideraciones sobre los flujos financieros, puesto que ello imposibilita visualizar la forma como los distintos sectores generadores de ahorro trasladan los fondos líquidos hacia los sectores inversionistas. Con un conocimiento de esta naturaleza podrán enriquecerse las políticas recomendadas en el Plan, con una gama de medidas encaminadas a organizar los movimientos de fondos hacia los sectores prioritarios.

En ausencia de la información pertinente y de un modelo que explique el comportamiento de las fuentes, los flujos y usos de fondos, el trabajo sobre el particular se redujo a la definición de lineamientos de política monetaria, compatibles con los planteamientos en materia de corrientes reales.

Los lineamientos contenidos en el Plan Operativo son bastante específicos respecto a las políticas a implementar y a los valores absolutos que deberían observar las variables monetarias al final de 1974. Sin embargo, no existe un suficiente detalle sobre lo que debería ser el comportamiento de las variables a lo largo del período, lo cual requiere una serie de análisis

^{6/} Respecto al volumen de desembolso también se definió una política compulsiva que implicaba una mayor eficiencia de la administración pública.

sobre la estacionalidad de algunas magnitudes representativas de flujos reales. Esto último se dejó en manos del departamento técnico del Banco Central encargado de revisar y replantear trimestralmente la política monetaria.

Durante todo el proceso de elaboración del Plan Operativo se tuvo presente el posible efecto que podría tener el comportamiento de cada variable y las implicaciones que podrían tener las distintas políticas consideradas, sobre el panorama monetario, por dos razones fundamentales. La primera respondía a uno de los objetivos del Plan Operativo: el de moderar las presiones inflacionarias. Se estimaba que hacia finales de 1973, la economía contaría con un grado de liquidez aún mayor al que experimentaba ya durante el primer semestre del año, como consecuencia del comportamiento de variables autónomas principalmente relacionados con el sector externo. Esa situación limitaba las acciones del Estado para dinamizar la economía mediante el uso de los instrumentos monetarios e incluso para manejar niveles de endeudamiento requeridos por un presupuesto expansionista. Se planteaba, por lo tanto, otra área de difícil compatibilización, puesto que, por un lado, la economía amenazaba con amplificar y darle fuerza propia al proceso inflacionario y por otra, existían evidencias de que el proceso productivo no sería capaz de generar una oferta suficiente para abastecer los niveles de demanda, sin una influencia decisiva del sector público. Nuevamente se requirió un proceso de aproximaciones sucesivas y de consultas con las autoridades monetarias.

La segunda razón es de tipo práctico: es necesario incluir consideraciones sobre la forma como se financia el Plan Operativo, fundamentalmente desde el punto de vista de los requerimientos del sector público para realizar su política de gasto y al mismo tiempo asegurar los recursos financieros al sistema bancario para viabilizar los niveles de producción y de inversión privada.

Para la elaboración del presupuesto monetario se contaba con alguna información ya elaborada para el diseño de los otros presupuestos --información que, se insiste, había sido confrontada con las posibles implicaciones en el campo monetario-- y además se estableció una meta: la tasa de crecimiento deseable del medio circulante y los medios de pago.

Con el propósito de evitar que las condiciones monetarias internas agudizaran las presiones inflacionarias existentes se postuló un crecimiento razonable de ambas magnitudes (alrededor del 12 por ciento) que cumpliera con aquel objetivo estabilizador y que a la vez permitiera un normal desarrollo de la actividad económica. Esa meta implicaba aceptar una cierta cantidad inflacionaria, como consecuencia de factores externos y en menor medida de la propia dinámica del complejo económico interno. Por lo tanto, previo a establecer la meta en el área monetaria --incluso simultáneamente con la formulación del presupuesto económico, del sector externo y del sector público-- fue imprescindible hacer un conjunto de hipótesis sobre el comportamiento de los índices de precios de todos los componentes de la demanda global.^{7/}

Una vez definida la magnitud de los medios de pago y el medio circulante y contando con los datos de expansión monetaria de origen externo, que provienen de las estimaciones de la balanza de pagos, se determinó la creación monetaria de origen interno necesaria según las metas del presupuesto monetario y del Plan Operativo.

Por aparte se estimó el flujo de financiamiento propio que el sector privado generaría para fines de inversión, partiendo de cálculos agregados sobre asignaciones para consumo de capital, constitución de reservas de capital de las empresas y otros fondos para financiar inversión privada (flujos privados externos y transferencias), y por diferencia respecto al volumen total de inversión privada se obtuvo la magnitud del crédito bancario requerido por el POA, para tales fines. Finalmente, con una relación histórica --más consideraciones sobre los precios que incrementaban esa relación-- se estableció el volumen de crédito que necesitaba el sistema económico para operar (capital de trabajo).

Al conjugar las cifras sobre requerimientos de financiamiento del sector público (proveniente del presupuesto fiscal) con los del sector privado, se completó el panorama monetario consolidado el cual fue posteriormente definido en términos de Banco Central y Sistema Bancario. Por supuesto que para

^{7/} Las proyecciones de la demanda global se presentan en precios constantes y corrientes.

diseñar el presupuesto monetario final, también fue necesario un serio esfuerzo de conciliación puesto que en un principio no existió consistencia entre las metas del programa monetario y los requerimientos de la economía. De allí surgieron una serie de medidas que se hacía necesario impulsar durante 1974, para que el sistema bancario respondiera a los objetivos del POA, principalmente en lo que se refiere a modificaciones en las tasas oficiales de interés, tanto para operación activa como para las pasivas, y en las tasas de encaje bancario para depósitos de ahorro y de cuenta corriente.

7. Planes operativos sectoriales

Esta es la parte menos desarrollada dentro del cuerpo del POA de Guatemala para 1974. Aparte del detalle sobre el programa de inversiones del sector público, en el que se presenta el seguimiento de cada uno de los proyectos clasificados por los distintos sectores a los que van destinados sus efectos, los planteamientos de los sectores directamente productivos no responden a una metodología única y principalmente parten de las metas que pueden alcanzarse en el área privada "atendida" por el Plan de Desarrollo, sin que exista una suficiente claridad sobre la cobertura del mismo; además, como bien se reconoce en el capítulo correspondiente al sector agrícola cuyas observaciones son valaderas para otros sectores, "poca experiencia se ha reunido en el país sobre la planificación agrícola de corto plazo. Se han esclarecido diferentes aspectos de la planificación a mediano y largo plazo, pero todavía no se ha hecho un intento serio para implementar un sistema de planes operativos para el Sector Agrícola. La situación se explica con cierta facilidad. Fue sólo a partir de 1971, al ponerse en ejecución el Plan de Desarrollo Agrícola 1971/75, cuando surgió la necesidad de establecer relaciones definidas entre la programación de corto plazo y las metas quinquenales del plan, con los recursos asignados al sector. Aún así, no se ha planteado todavía un Plan Operativo suficientemente comprensivo para las actividades agrícolas del país".^{8/}

En todo caso, fue posible, al menos, realizar una evaluación del Plan de Desarrollo 1971/75 para cada sector y conformar, en los sectores en los

^{8/} Plan Operativo Anual, 1974, Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, Guatemala, diciembre de 1973, pág. 349.

que el Plan estableció metas y programas específicos, un plan operativo sectorial orgánico con algún detalle sobre metas y políticas a implementar.

8. Comentario general

La experiencia de Guatemala en materia de planificación operativa ha puesto en evidencia, como otras experiencias nacionales, que es posible y absolutamente imprescindible vincular la estrategia y los objetivos de un plan de desarrollo con una perspectiva de más corto plazo, para lo cual es necesario tomar en cuenta, además de los objetivos de largo alcance, las cambiantes realidades económicas que al mismo tiempo reflejan de alguna manera, los propios efectos de la ejecución del plan. Esa vinculación se logra mediante la estructuración de un instrumento de gran valor para sustentar la política económica de corto plazo: el Plan Operativo Anual.

Si bien la planificación operativa requiere grandes esfuerzos nacionales, en términos de recursos humanos y materiales y que muchas veces compete en la asignación de dichos recursos con tareas de más corto plazo --casi a nivel de improvisaciones-- en la medida que se desarrollen los métodos propios y los cuadros técnicos requeridos por la planificación de corto plazo, serán menos frecuentes e importantes aquellas tareas de improvisación.

Por otra parte, la planificación de corto plazo demanda una gran cantidad de información estadística confiable y sobre todo oportuna. Por lo tanto exige una reestructuración y sistemático mejoramiento de los servicios nacionales de estadística, esfuerzo muy costoso pero que de todas maneras tiene que realizarse para mejorar el conocimiento de la realidad económica de un país. En este sentido, la planificación operativa a la par que demanda información, también se va constituyendo en un instrumento generador de la misma.

En un principio es probable que, como en el caso de Guatemala, se desarrolle con más vigor el área de programación global y el proceso se concrete a introducir cierto orden y consistencia entre las políticas que ya se manejan a nivel nacional --lo cual será un logro-- y paulatinamente se profundice en aspectos más concretos a nivel sectorial y se experimente con nuevos instrumentos de política económica.

/Otro aspecto

Otro aspecto importante es la continuidad; la planificación operativa debe ser un proceso sistemático que enlace todos los periodos que abarca un plan de mediano plazo, puesto que sólo en esa forma es posible contar con una constante evaluación del mismo y percibir las alteraciones que introduce la coyuntura en las apreciaciones sobre las que se basa el Plan. Implementar, evaluar, controlar, corregir y/o complementar el Plan de Desarrollo, sólo es posible mediante un proceso continuado de planificación operativo. Por lo tanto, el esfuerzo también debe ser continuado y probablemente cada vez con mayor intensidad.

Federico J. Herschel

VI. INFORME SOBRE LA PREPARACION DE PLANES ANUALES
OPERATIVOS EN EL SALVADOR*

* Trabajo preparado para el Décimo Curso Intensivo Centroamericano sobre Técnicas de Programación y Planes Operativos Anuales del Programa Centroamericano de Capacitación sobre Planificación del Desarrollo, Guatemala, 9 de julio a 31 de agosto de 1973.

ANTECEDENTES

A solicitud del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (CONAPLAN) del Gobierno de El Salvador, la dirección de la CEPAL envió al experto para otorgar asistencia técnica en materia de planes operativos anuales.

En base a la información y experiencia obtenida durante su visita entre el 14 y el 16 de agosto, se elaboró el presente informe que considera la metodología básica a emplearse para la preparación de un Plan Anual Operativo para 1973.

Se agradece la colaboración recibida por los funcionarios de CONAPLAN y de la Misión CONAPLAN-BID-ILPES, particularmente de los licenciados Joaquín Morazán y Víctor Pérez Barcia.

INTRODUCCION

El empleo de los planes anuales operativos es de una importancia considerable en los países de América Latina para lograr el cumplimiento de los planes de desarrollo y alcanzar una mejor coordinación entre las metas de dichos planes y las medidas concretas de la política económica. En el caso de El Salvador la necesidad de un plan anual operativo es particularmente evidente, teniendo presente que las metas del anterior plan de desarrollo no se alcanzaron y que las tasas de crecimiento del producto en los últimos años fueron muy bajas.

1. Elementos constitutivos del plan anual operativo

Conforme a nuestra interpretación, el plan anual operativo deberá contener los siguientes 3 elementos fundamentales:

- 1o. Un programa de inversiones públicas.
- 2o. Un plan de objetivos, instrumentos y medidas a lograrse mediante la aplicación de la política económica del gobierno.
- 3o. Un presupuesto económico nacional que comprenda un pronóstico de las principales variables macroeconómicas para 1973.

Se comentará a continuación cada uno de estos 3 documentos o partes constituyentes del plan anual operativo con el objeto de indicar los lineamientos generales que conviene tener en cuenta en cada caso.

Debe destacarse que se ha avanzado considerablemente en muchos campos, lo que implica que se cuenta con planes o pronósticos parciales e informaciones y procedimientos estadísticos que constituyen puntos de partida valiosos para la preparación de los planes anuales operativos.

2. Programa de inversiones públicas

Se ha preparado en CONAPLAN un esquema de análisis para lograr una mayor concreción y control de los proyectos del sector público. Este esquema se había elaborado para el plan quinquenal 1973-77. Se considera que el cuadro preparado puede ser adaptado fácilmente para el plan anual operativo 1973. Lo fundamental sería precisar concretamente las metas que habrán de

/alcanzarse

alcanzarse en el mencionado año, tanto en el aspecto real como en el financiero. Debe señalarse que en dicho formulario se ha previsto la indicación de las unidades responsables y ejecutoras del proyecto, aspectos que se consideran de especial significación para la preparación del plan anual.

Posteriormente habría que pensar en la obtención de indicadores en plazos menores (trimestrales o preferiblemente mensuales) para verificar el cumplimiento de las metas del plan.

3. Programa de objetivos y medidas de política

El objetivo de este programa consiste fundamentalmente en el logro de una mayor especificidad de los objetivos generales que forman parte del plan de mediano plazo y determinar las medidas o acciones concretas que deben aplicarse para cumplir el propósito señalado. En el cuadro 1 se han indicado los objetivos y medidas concretas, detallando en cada caso el campo de los instrumentos a utilizar y el instrumento específico que se empleará en cada caso. En lo que respecta a la indicación de los campos e instrumentos a utilizar (columna 1), como primera aproximación se sugiere el siguiente agrupamiento, basado en un estudio compilado por E.S. Kirschen, que se basa en un análisis concreto de las políticas económicas aplicadas en 8 países desarrollados; sin embargo, considerando la situación especial de El Salvador, se cree conveniente introducir algunas modificaciones en el esquema mencionado. Particularmente parece importante que exista una categoría para los instrumentos que se utilizan en materia de comercio exterior. También parecería ventajoso contar con otra división de instrumentos que se refiere concretamente a la acción productiva del sector público, es decir, particularmente la actividad de las empresas públicas. En resumen, se agruparían los instrumentos conforme a la siguiente clasificación:

- 1o. Instrumentos del campo monetario y crediticio.
- 2o. Instrumentos del campo fiscal.
- 3o. Instrumento de control directo

Cuadro I

PLAN ANUAL OPERATIVO: INSTRUMENTOS Y MEDIDAS DEL SECTOR

Campos de los instrumentos a utilizar	Instrumentos	Objetivos	Medidas o acciones concretas	Fecha prevista iniciación	Organismo responsable	Otros organismos participantes
1 Fiscal	Derechos de aduana	Fomento de exportaciones industriales	Reglamentación de la Ley de fomento de exportaciones	Promulgación del Reglamento: Sept. 30/72	Ministerio de Economía	a) Ministerio de Hacienda b) Centro Nacional de Fomento de Exportaciones c) Ministerio de Relaciones Exteriores
2 Fiscal	Derechos de aduana	Fomento de exportaciones industriales y absorción de mano de obra	a) Zonas francas y parques industriales b) Elaborar estudio definitivo de factibilidad de parques industriales y zonas francas	Sept. 30/72	INSAFI	a) Ministerio de Hacienda b) Ministerio de Economía c) Ministerio de Obras Públicas d) Ministerio del Interior e) CEPA
3 Fiscal	Inversión directa	Producción energía hidroeléctrica	a) Agilizar financiamiento: con trato préstamo directo del exterior y Ley emisión de bonos internos b) Revisión técnica del proyecto c) Adquisición tierras d) Contratación obra e) Iniciación	Dic. 31/72 Dic. 31/72 1974 Dic. 1972 Enero 1973	CEL	a) Ministerio de Economía b) Ministerio de Hacienda c) Banco Central de Reserva
4 Actividad del Estado	Negociación por INSAFI y control inversión directa	a) Acelerar integración vertical del proceso industrialización b) Fomento y desarrollo proyectos agroindustriales	a) Revisión de proyectos prioritarios b) Elaboración proyectos definitivos* c) Asistencia financiera y técnica	Sep. 30/72 Dic. 31/72 1973	INSAFI	a) Ministerio de Economía b) Ministerio de Agricultura c) ASI
5 Cambios Institucionales	Planificación	Reorganización y completación del sistema de planificación	Reglamento Interno	Oct. 1972	COMPLAN	Ministerio de Hacienda Presidencia de la República

* Separar proyectos de iniciación tardía y de iniciación inmediata, según el número de proyectos en cada categoría.

- 4o. Cambios institucionales.
- 5o. Instrumentos relativos al comercio exterior.
- 6o. Actividad productiva del estado.

Como puede apreciarse en el cuadro 1, se ha indicado la fecha de iniciación o sanción, según el caso de la acción o medida a adoptarse. También se indica el organismo responsable y otros organismos que deben consultarse o que participarán en la medida y acción en cada caso. Como es obvio, las columnas mencionadas servirán para facilitar la verificación del cumplimiento de los objetivos indicados en el plan quinquenal.

Con el fin de verificar la aplicabilidad práctica de este cuadro se han indicado instrumentos y medidas previstas por distintos sectores de CONAPLAN. Como sólo se trató de un ejercicio, algunas medidas se aplicarían durante el presente año. Lógicamente para la preparación del plan operativo anual de 1973 sólo se considerarían las medidas y acciones a realizar durante 1973. En el cuadro figuran medidas y acciones correspondientes a distintos sectores, pero para la preparación definitiva del plan anual se prepararían cuadros separados para cada sector.

Como puede apreciarse en los ejemplos del cuadro 2, es conveniente lograr una considerable especificidad de las medidas y acciones a fin de facilitar el control progresivo.

4. Presupuesto económico nacional

Además de facilitar la adopción de medidas de política, el presupuesto económico nacional constituye fundamentalmente un documento que permite a priori verificar el cumplimiento de las metas previstas en el plan de mediano plazo.

Para facilitar el cumplimiento de este último, se aconseja confeccionar para cada sector el cuadro 2 que indica para cada sector o industria específica, la meta de crecimiento a alcanzarse en el año 1973, comparándola con los cambios que se alcanzaron en el año anterior. Se indicarán también las cifras correspondientes a 1971 por tratarse del último año para el cual se cuenta con información estadística a posteriori. Este tipo de cuadro se prepararía para todas las metas físicas, es decir, fundamentalmente

Cuadro 2

PLAN ANUAL OPERATIVO: OBJETIVOS Y METAS BASICAS DEL SECTOR

Objetivo general	Objetivo específico	Metas 1973	Comparación histórica				Variación porcentual (1973/72)
			Términos constantes				
			1971		1972		
		Volumen	Valor	Volumen	Valor		
Crecimiento industrial							
Valor agregado		580.0	-	-	536.5		8.1
	Producción alimenticia	157.5	144.2		150.1		5.0

producto e inversión, como asimismo volúmenes de exportación, importación, etc., tratando de lograr el mayor detalle posible que facilitará su verificación posterior.

Para una mejor apreciación de la forma de confección del cuadro se ha indicado en el mismo un ejemplo para una de las ramas del sector industrial. Para el control del cumplimiento del plan es conveniente lograr la máxima desagregación posible.

La meta fundamental del presupuesto económico es la de preveer la evolución futura de las variables fundamentales (del producto, exportaciones, importaciones; la subdivisión del producto según el sector de origen) o el destino del gasto (gasto de consumo público y privado, gastos de inversión, producto industrial agropecuario, etc.) Para lograr este propósito, es preciso, en primer término, contar con la información más actualizada posible acerca de la evolución que ya se ha producido en las variables económicas. A tal fin se ha preparado el cuadro 3, con el objeto de precisar la oportunidad, periodicidad y cobertura de la información disponible. Esta información podrá servir en una etapa posterior para verificar el cumplimiento de los planes anuales.

En cuanto a información sobre la evolución alcanzada, las estimaciones indirectas se han venido elaborando en el Banco Central de Reserva, fundamentalmente a base de informaciones acerca de la evolución de variables monetarias (medios de pago, crédito total y cheques compensados) y la producción y el consumo de energía eléctrica constituyen un elemento valioso que debe tenerse presente al elaborar el presupuesto económico.

Contando oportunamente con esta información acerca de la evolución pasada, se deberá empezar a reunir todo el material disponible acerca de la evolución futura de variables económicas. En este sentido resulta particularmente importante contar con las proyecciones que normalmente preparan otros organismos, especialmente las del Banco Central acerca de la balanza de pagos y de la evolución de las variables monetarias. Para facilitar la obtención de esta clase de informaciones, se ha preparado el cuadro 4, en el cual se precisa en cada caso, el organismo que prepara la proyección.

Cuadro 3

PLAN ANUAL OPERATIVO: DATOS ESTADISTICOS BASICOS

Indicadores	Ultimo dato disponible	Periodicidad de la información				Cobertura	
		Mensual	Trimestral	Semestral	Anual	Encuesta	Censo
Ocupación							
Producción agrícola							
Café							
Producción industrial							
Hierro para construcción							
Cemento							
Transportes							
Carga por FF.CC.							
Inversión pública							
Estado de tesorería							

Cuadro 4

PLAN ANUAL OPERATIVO: PROYECCIONES BASICAS

243. 153

Campo del pro nóstico	Artículos o productos	Periodicidad				Organismo responsable	Año 1973	
		Mensual	Trimestral	Semestral	Anual		Año calendario Volumen Colones	Año calendario Volumen Colones

/Como

Como difícilmente a través de la información indicada se podrá obtener el cuadro completo de la evolución futura de todas las variables macroeconómicas fundamentales, deberán efectuarse tareas específicas con el propósito de obtener datos adicionales.

La obtención de esta clase de información puede lograrse a través de consultas a determinados organismos o expertos o mediante encuestas a un número determinado de empresas o, en general, agentes económicos que adopten decisiones fundamentales. Como la preparación de encuestas representa un costo considerable en recursos humanos y financieros, es conveniente agotar en lo posible la obtención de informaciones mediante consultas. No obstante ello no cabe descartar la posibilidad de efectuar encuestas que eventualmente podrán contribuir al logro de otros objetivos en materia de planificación. Así por ejemplo, pueden formularse preguntas a las empresas acerca de los obstáculos existentes para incrementar su producción e inversión y también para indicar las medidas concretas que facilitarían el cumplimiento de las metas del plan.

Para facilitar la obtención de informaciones acerca de la evolución estimada de ciertas variables en el futuro, se prepararía un cuadro como el número 5.

En el anexo 1 se incluye una encuesta sobre expectativas de las empresas industriales utilizadas en sector presupuesto económico nacional de la Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo en Argentina. En el anexo 2 se comentan algunas preguntas cualitativas que pueden formularse a las empresas. Lógicamente la preparación de una encuesta exige tareas preparatorias importantes (preparación de la muestra, del formulario a usar, entrenamiento de los encuestadores, realización de una encuesta piloto) que requieren un cierto tiempo.

En los países en que se ha logrado un mayor avance en materia de presupuestos económicos nacionales, el método directo que consiste en procedimientos como los que se han indicado, se complementa con el empleo de modelos econométricos que permite verificar el otro procedimiento y eventualmente también facilitarán la adopción de medidas de política al presentar alternativas en cuanto instrumentos a emplear y logros a alcanzar. La preparación

Cuadro 5

PLAN ANUAL OPERATIVO: INFORMACIONES
ACERCA DE PLANES FUTUROS

Variables (producción-inversión)	Organismos de consulta	Persona responsable
-------------------------------------	------------------------	---------------------

de un modelo econométrico en general es una tarea que requiere un tiempo considerable; no obstante ello sería conveniente que se trabajara desde ya en un análisis de las variables económicas fundamentales y de los instrumentos de la política económica como punto de partida en este sentido. Concretamente, se piensa en un análisis de interrelación que puede abarcar desde la simple preparación de gráficos comparativos hasta la determinación de las funciones claves para la estimación de las variables que componen el presupuesto económico nacional.

Como el Banco Central de Reserva tiene alguna experiencia en esta materia, es lógicamente conveniente tratar de obtener los elementos utilizados por dicha institución.

Para una mejor apreciación de la evolución de las variables principales se ha convenido que en CONAPLAN se prepararan gráficos que mostraran las variaciones porcentuales anuales de los rubros indicados en el anexo 3. En esta forma se facilitará también la determinación de funciones econométricas que eventualmente servirán para preparar un modelo.

Debe destacarse que ya se cuenta con un esquema de compatibilización preparado por el señor Jorge Carvajal Guerra que puede ser de gran utilidad para la confección de un presupuesto económico nacional.

Recomendaciones

La preparación de un Plan Anual Operativo para la Economía en su conjunto constituye una tarea de gran envergadura y exige llevarla a cabo en forma constante. Se requieren tanto tareas de investigación como trabajos de campo. Por todo ello parece importante contar con un personal afectado a los planes operativos en cada sector. Evidentemente será necesario también designar a un coordinador que tenga la responsabilidad concreta de la preparación del Plan Anual Operativo. Se destaca particularmente esta exigencia en virtud del exiguo número de economistas que componen el sector global de CONAPLAN.

Anexo 1ACLARACIONES GENERALES

1. Esta encuesta está dirigida a empresas industriales manufactureras o sea a las fábricas, talleres, establecimientos, etc. destinados a la transformación o elaboración de materias primas y/o armado, reparación o terminación de productos.
2. La información se solicita para los años 1966 y 1967. Los datos deben ajustarse al año calendario (lo de enero - 31 de diciembre). Para el año 1966 y el primer trimestre de 1967 se requieren datos reales. Para los trimestres subsiguientes y para todo el año 1967 se solicitan estimaciones lo más aproximadas posibles.
3. Las estimaciones deben realizarse a la luz de la actual política económica.
4. Ningún recuadro deberá dejarse en blanco. Cuando el dato a consignar fuera cero, coloque dicha cifra o trace una raya. Cuando el dato solicitado se refiera a un período ya transcurrido y sólo se puedan dar cifras aproximadas, corresponde hacerlo constar en "Observaciones".
5. Utilice el espacio "Observaciones" para fundamentar sus datos numéricos; indique los criterios y elementos de juicio que ha tenido en cuenta para responder cada pregunta y agregue toda referencia que estime conveniente.
6. A fin de que la encuesta pueda ser cumplimentada sin mayores dificultades lea atentamente las instrucciones correspondientes en cada hoja. Si se presentara algún problema no contemplado en las mismas, se deberá contestar igualmente haciendo constar en "Observaciones" el criterio adoptado.

ACLARACIONES ESPECIFICAS

PREGUNTA 2. EXPECTATIVAS DE PRODUCCION

Variación de la producción efectiva que espera lograr en el segundo y tercer trimestre de 1967 en relación, respectivamente, al primer y segundo trimestre del mismo año y entre el 1o de enero de 1967 al 31 de diciembre de 1967 con relación a 1966, con el equipo que dispuso o proyecta disponer

/trabajando

trabajando en condiciones "normales", según las características de la producción del establecimiento y la demanda esperada por el mismo, en cada uno de los períodos. Comprende tanto la producción efectuada con elementos propios de la empresa, como con elementos (materias primas, etc.) de terceros; es decir, debe excluir la producción de aquellos artículos efectuados por terceros para la empresa, pero debe incluir la producción de aquellos artículos que la empresa efectúa "por encargo" de otras empresas.

físicos de producción, de valores de producción a precios constantes, o con cualquier otro método que la empresa considere más adecuado para la correcta obtención de lo solicitado.

PREGUNTA 4. PRODUCCION MAXIMA

La que pudo haberse obtenido en el establecimiento en el primer trimestre de 1967 trabajando a plena capacidad, con el equipo que se dispuso, en el máximo de turnos de trabajo compatible con las condiciones técnicas del mismo y de forma tal que su uso no resulte antieconómico al establecimiento. Deberá estimarse independientemente del nivel de demanda esperado.

PREGUNTA 5. EXISTENCIAS

Los productos en proceso de elaboración se deben incluir dentro del rubro "materias primas sin elaborar".

PREGUNTA 6. INVERSIONES

Debe computarse el valor de lo construido en 1966 y de lo que se construirá durante el año 1967.

LA VALUACION DEBE HACERSE: PARA LOS BIENES YA INCORPORADOS, A LOS PRECIOS REALES DE INCORPORACION; PARA LOS BIENES NO INCORPORADOS AUN, A LOS PRECIOS VIGENTES EN MAYO DE 1967. LOS BIENES EXTRANJEROS DEBEN DECLARARSE POR SU VALOR DE COMPRA, EXCLUYENDO LOS RECARGOS Y TODO OTRO TIPO DE DERECHOS DE IMPORTACION.

/Deben

Deben declararse los bienes de uso nuevos que han sido o serán incorporados al establecimiento en el año 1966 y que serán incorporados en el año 1967. Dicho concepto comprende los bienes nacionales que no hubiesen sido usados con anterioridad en el país y, además, los importados, fuesen éstos nuevos o usados en el exterior. Se entiende por bienes importados aquellos que no han sido fabricados en el país, aunque su introducción al mismo no se haya efectuado directamente por la empresa. Los bienes se consideran incorporados --aunque no se los utilice-- cuando pasen a formar parte del activo fijo de la empresa, estén o no pagados. El concepto de "Equipos y Maquinaria" comprende no sólo el valor de los mismos, sino también el de las instalaciones necesarias para ponerlos en funcionamiento. El valor de los equipos e instalaciones nacionales, complementarias y/o accesorias de bienes de origen extranjero, debe incluirse en inversiones de origen nacional.

/1. VALOR

6			5	67
---	--	--	---	----

--	--	--	--	--	--

1. VALOR DE LA PRODUCCION EN 1966

Indique el valor total de su producción en el año 1966, a precios de venta en fábrica.

	13/18
Millones de pesos argentinos	

2. EXPECTATIVAS DE PRODUCCION

Estime el cambio posible en su producción para los períodos que se señalan a continuación (precedido por el signo correspondiente):

2o trimestre 1967 respecto al 1er trimestre 1967.....	%	19/21
3er trimestre 1967 respecto al 2o trimestre 1967.....	%	22/24
Año 1967 respecto al año 1966	%	25/27

Enumere las causas por las que varían (si así ocurriera) o no varían, las estimaciones de producción entre el 3er trimestre y 2o trimestre de 1967. Si es posible, indique esos factores para cada uno de los períodos informados.

3. OCUPACION

Indique el número de obreros (incluye aprendices, medio oficiales, oficiales, capataces, supervisores, etc.) ocupados y a ocupar en su establecimiento en las fechas que se indican:

31 de diciembre 1966		28/32
31 de marzo 1967		33/37
30 de junio 1967		38/42
30 de septiembre 1967		43/47
31 de diciembre 1967		48/52

OBSERVACIONES _____

4. UTILIZACION DE LA CAPACIDAD PRODUCTIVA

Relacione su producción del primer trimestre de 1967 con la producción máxima que podría haber obtenido en el período, utilizando plenamente su equipo.

<input type="text" value=""/>	%	19/21
-------------------------------	---	-------

OBSERVACIONES _____

5. EXISTENCIAS

Señale el porcentaje que representaron sus existencias respecto al valor de lo producido, en las fechas que se enuncian:

		Productos elaborados		Materias primas sin elaborar
<u>Stock al 31 diciembre 1966</u>	22/24			
Producción 1/10/66 al 31/12/66		<input type="text" value=""/>	%	<input type="text" value=""/>
				25/
<u>Stock al 31 marzo 1967 -</u>	28/30			
Producción 1/1/67 al 31/3/67		<input type="text" value=""/>	%	<input type="text" value=""/>
				31/

OBSERVACIONES _____

6. INVERSION

Indique las sumas invertidas o que presumiblemente se invertirán en los siguientes rubros (según indicaciones en "Aclaraciones Generales"):

		1966	1967	
		(Millones de pesos argentinos con un decimal)		
Construcciones.....	13/17	<input type="text" value=""/>	<input type="text" value=""/>	18/22
Equipo nacional (incluido maquinarias y rodados).....	23/27	<input type="text" value=""/>	<input type="text" value=""/>	23/32
Equipo importado (incluido maquinarias y rodados).....	33/37	<input type="text" value=""/>	<input type="text" value=""/>	38/42
OBSERVACIONES		<input type="text" value=""/>	<input type="text" value=""/>	

/7. LIQUIDEZ

7. LIQUIDEZ

Califique la liquidez financiera de la empresa en la segunda quincena de mayo de 1967 con respecto al primer trimestre del mismo año.

Superior

Igual

Inferior

43

Coloque una cruz en el casillero que corresponda

OBSERVACIONES _____

Anexo 2Notas sobre encuestas de coyuntura

En el formulario de la encuesta debería incluirse además una apreciación de los factores limitantes de las expectativas para expandir la producción. Resulta interesante la modalidad utilizada por el Presupuesto Económico de Argentina, donde se han clasificado los obstáculos de acuerdo a los siguientes criterios: a) demanda limitada por competencia de productos nacionales similares; b) demanda limitada por competencia de productos sustitutivos nuevos; c) demanda limitada por competencia de productos importados similares; d) insuficiencia de demanda motivada por la retracción económica; e) capacidad de producción instalada en exceso con relación a la demanda existente; f) dificultades en el abastecimiento de materias primas nacionales; g) dificultades en el abastecimiento de materias primas importadas; h) energía eléctrica insuficiente; i) dificultades en el abastecimiento de combustibles; j) dificultades en el transporte automotor; k) dificultades en el transporte ferroviario; l) dificultades en el transporte fluvial o marítimo; m) falta de equipos y maquinarias nacionales; n) falta de equipos y maquinarias importadas; ñ) falta de obreros especializados, técnicos y/o profesionales; o) falta de obreros y/o empleados no especializados; p) dificultades para obtener fondos fuera de la empresa; q) imposibilidad de contar con fondos propios suficientes; r) tasa de beneficio insuficiente; s) régimen impositivo inadecuado; t) régimen cambiario inadecuado; u) régimen aduanero inadecuado; v) regímenes promocionales inadecuados; w) inestabilidad monetaria; x) otros factores no especificados.

Los empresarios deben asignar a cada uno de estos conceptos un puntaje dentro de una escala como la siguiente: extrema importancia (100 puntos), muy importantes (80 puntos), importantes (60 puntos), poco importantes (40 puntos) y no importantes (20 puntos).

La respuesta a su vez es sumamente útil para los mismos empresarios, en especial para los de mediana y pequeña empresa, ya que les ayuda a diagnosticar sus propios problemas al obligarlos a cuantificar la incidencia de los obstáculos sobre la marcha de su empresa.



Anexo 3

VARIABLES A ANALIZAR

Variaciones porcentuales

Período 1955 - 1971

Producto interno bruto

Producto sector agropecuario

Producción café

Producción algodón

Producción azúcar

Producto industrial

Construcción privada

Construcción pública

Construcción total

Producto comercio

Producto electricidad

Producto transporte

Producto almacenaje

Producción

Frijol

Maíz

Arroz

Maicillo

Ganadería

A términos constantes
y corrientes

Valor y volumen

Valor y volumen

Promedio de saldos mensuales

Depósitos del sistema bancario
 Crédito e inversiones
 Crédito al sector privado
 Crédito al sector público

Reservas internacionales

Medio circulante total
 Medio circulante origen exterior
 Medio circulante origen interior
 Numerario en público
 Depósitos a la vista
 Tasa de interés
 Exportaciones total
 Exportaciones café
 Exportaciones algodón
 Exportaciones azúcar
 Exportaciones centroamericanas
 Inversión privada
 Inversión en maquinaria y equipo
 Inversión pública
 Consumo privado
 Consumo público
 Importaciones total
 Importaciones bienes de consumo duraderos
 Importaciones bienes de consumo no duraderos
 Importaciones insumos
 Importaciones de bienes de capital
 Reservas bancarias en Banco Central de Reservas global
 Reservas excedentes
 Balanza de pagos:
 Capital privado ingresos
 Capital público
 Producción y consumo de energía
 Producción y consumo de cemento
 Hierro para construcción
 Desempleo (Estadísticas de empleo)

Federico J. Herschel

VII. INFORME DE LA MISION REALIZADA EN PANAMA PARA COLABORAR EN
LA PREPARACION DEL PLAN OPERATIVO ANUAL PARA 1973*

* Trabajo preparado para el Décimo Curso Intensivo Centroamericano sobre Técnicas de Programación y Planes Operativos Anuales del Programa Centroamericano de Capacitación sobre Planificación del Desarrollo, Guatemala, 9 de julio a 31 de agosto de 1973.

ANTECEDENTES

El presente informe responde a la solicitud de asistencia técnica del Gobierno de Panamá. La dirección de la CEPAL envió al suscrito para colaborar en las tareas relativas a planificación del desarrollo económico y social y también para evaluar las necesidades futuras de colaboración por parte de CEPAL durante el año 1973.

Conforme a los requerimientos que se plantearon, las observaciones formuladas se concentraron en los aspectos relativos a la planeación de corto plazo.

1. Introducción

Este informe se basa en el trabajo realizado por el suscrito en la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República de Panamá entre el 4 y el 15 de diciembre de 1972.

Se deja expresa constancia aquí del apoyo amplio y entusiasta recibido por parte de los funcionarios de la institución indicada. Si bien se siguieron los lineamientos y la metodología indicados por el responsable de este informe, su concreción práctica no hubiera sido posible sin el trabajo intenso realizado por el equipo formado ad hoc. En particular se destaca la colaboración del licenciado José B. Sokol, Director General de Planificación y Administración, del Lic. Reynaldo Decerega, Director Técnico del mencionado organismo y de Rubén Darío Herrera y Moisés Darwish, miembros de la Comisión de Legislación; también se desea mencionar la asistencia recibida de Jorge Quintana del PNUD, Lee Ward de la OEA, Victoriano Moreno, Francisco Rodríguez, Anna Broüwer de Du Bois, Augusto E. Zambrano R., Héctor J. Pinilla, todos ellos de la Dirección General de Planificación.

Finalmente se agradece aquí el concurso prestado por los ministros Fernando Manfredo, de Comercio e Industria; Rolando Murgas, de Trabajo y Bienestar Social; Edwin Fábrega, de Obras Públicas; Renán Esquivel de Salud Pública; Gerardo González, de Agricultura y Ganadería; Juan Materno Vázquez de Gobernación y Justicia; Juan Antonio Tack, de Relaciones Exteriores; y de José Antonio de la Ossa, que próximamente asumirá la cartera de Vivienda. Los ministros indicados expusieron los aspectos más relevantes

de la situación en el sector a su cargo y los lineamientos generales en materia de planes futuros. Evidentemente la información proporcionada ha contribuido y contribuirá a facilitar las tareas inherentes a la planificación a corto y mediano plazo.

2. Papel del plan operativo anual en el momento actual de Panamá

Como se destacó en un informe anterior,^{1/} la unidad del proceso de planificación requiere la preparación de planes a corto y mediano plazo como asimismo la formulación de una estrategia con un horizonte mayor. A pesar de ello, en la coyuntura actual de Panamá pareció imperativo lograr un ordenamiento inmediato de la acción del gobierno para eliminar o reducir inconsistencias y alcanzar una utilización plena del instrumental de política económica disponible, en especial, de las herramientas de acción no contenidas en el presupuesto fiscal, ya que en este último campo existe una mayor experiencia en cuanto a su planeamiento.^{2/} Considerando que al llegar el suscrito a Panamá faltaba menos de un mes para empezar el año 1973, y que la preparación del presupuesto fiscal exigió un cúmulo de trabajos específicos, era materialmente imposible preparar un plan de desarrollo que comprendiera el año 1973. También es preciso subrayar que en lo que respecta al plan operativo anual sólo fue posible realizar o planear, según el caso, las tareas que se consideraron de mayor urgencia.

Las observaciones anteriores deben ser tenidas en cuenta pues constituyen el punto de partida para las tareas que habrán de llevarse a cabo una vez terminado el plan operativo anual. Es preciso pues insistir en la necesidad imperiosa de integrar y profundizar el proceso de planificación en Panamá.

^{1/} Informe de la Misión realizada en Panamá en materia de planificación, junio de 1972.

^{2/} En lo que respecta al instrumental no presupuestario la Constitución prevé por ejemplo la creación de bancos oficiales o semioficiales, la reglamentación del régimen bancario (Art. 232), el establecimiento de monopolios oficiales (Art. 234) y la apertura suplemental de créditos para gastos imprescindibles (Art. 237) y 1.

3. Tareas a realizar en materia de planificación anual

En el cuadro 1 "Esquema del plan operativo anual" se han indicado las tareas más significativas que debieron realizarse para la preparación del plan indicado y que podrán constituir finalmente los capítulos de un documento específico. El esquema indicado resultará seguramente suficientemente explícito; sin embargo, se quiere destacar la conveniencia de insistir nuevamente en la necesidad de elaborar posteriormente un plan de mediano plazo y que el plan anual que se está preparando sólo podrá representar una primera aproximación en el proceso de planificación anual.

Se destaca también que conforme al concepto del plan operativo como un instrumento de programación para la economía en su conjunto, el presupuesto fiscal forma parte del mismo.

4. Objetivos de la política económica en Panamá

La lógica de la política económica requiere una concatenación de medios y fines de manera tal que una meta más inmediata se convierte en medio para un objetivo superior. Estos aspectos teleológicos resultan de utilidad pues facilitan la evaluación de acciones que pueden resultar conflictivas y contribuirá asimismo a la fijación de prioridades.

Por las razones expuestas se creyó conveniente confeccionar un cuadro que precisara los grandes objetivos nacionales que el gobierno de Panamá desea cumplir. Conforme a lo anterior se ha preparado el cuadro 2-A, en el cual se detallan los objetivos fundamentales de la política económica. La enunciación de los fines superiores se basó en el documento Los frentes revolucionarios del Plan Nacional de desarrollo preparado por la Dirección General de Planificación y Administración. También pareció adecuado indicar los derechos y obligaciones contenidos en la recientemente aprobada Constitución Política.

Para que un plan sea operativo a los fines de la acción práctica inmediata es preciso determinar los obstáculos que se oponen al logro de los objetivos expuestos. Por ello en el cuadro mencionado se ha incluido un rubro titulado "problemas específicos", que sintetiza en alguna manera la situación actual que se ha tratado de cuantificar en el rubro "Indicadores". No se pretende que exista un orden de causalidad entre

/estos

estos problemas y los fines últimos indicados; solamente se trata de elementos que se asocian a dichos objetivos.

En base al cuadro anterior los distintos sectores de la Dirección General de Planificación y Administración prepararon el cuadro 2-B que representa una concreción y profundización del esquema anterior.

Aun cuando el ordenamiento de los objetivos últimos no implica una fijación rigurosa de prioridades, conviene subrayar que se ha recogido la impresión de que el Gobierno de Panamá pretende asignar una importancia fundamental a la distribución del ingreso y de la riqueza y a los aspectos sociales del desarrollo. En esta forma la orientación de la política económica del Gobierno de Panamá concuerda con la revisión que se está operando entre los economistas en la actualidad y que recoge la experiencia --frecuentemente negativa-- con el empleo de un concepto de desarrollo basado fundamentalmente en los aspectos económicos globales.^{3/}

5. La instrumentación de la política económica

Para alcanzar la materialización de la política económica en acciones o medidas concretas, es conveniente como paso intermedio, obtener un cuadro del arsenal de instrumentos que un gobierno puede emplear.

Conforme a lo anterior, se ha preparado el cuadro 3-A que sintetiza los instrumentos de política económica que el Gobierno de Panamá puede utilizar para resolver los problemas fundamentales que se mencionaron anteriormente.

Para la política panameña en el presente, se creyó conveniente considerar como un campo especial de instrumentos la participación popular. Esta característica del proceso panameño se ha contemplado en el cuadro 3-B que constituye una precisión más definida del cuadro anterior.^{4/}

^{3/} El desarrollo económico y la justicia social, conferencia ofrecida por el Dr. Mahbub Ul Haq, Economista Principal y asesor del Banco Mundial y F. J. Herschel, La función del economista en la formulación y realización de la política económica (y bibliografía citada), el 28 de agosto de 1972, en el Teatro México de Panamá.

^{4/} El cuadro 3-B se basa en las discusiones que se llevaron a cabo con el equipo de la Dirección de Planificación. Se reproduce dicho cuadro como resultó de estas deliberaciones. Sin embargo el suscrito no cree conveniente considerar la política exterior como un campo especial y prefiere que se le incluya en el rubro 4 "comercio exterior".

Como ya se apuntó anteriormente, la operatividad requerida por un plan anual exige que la acción se concrete en programas o medidas específicas. Con tal propósito se preparó un esquema general que se especifica en el cuadro 4.

Sobre esta base las distintas divisiones del Departamento de Presupuesto prepararon un programa detallado de los gastos orientados hacia el logro de los objetivos fundamentales del Gobierno Panameño, en cada sector. Se pretendió de este modo fijar metas físicas para cada rubro de las erogaciones financieras a realizar durante 1973. También se consideró conveniente precisar los organismos responsables en cada caso. Como es obvio, el funcionamiento de un gobierno y de las instituciones esenciales en un país exige acciones o medidas y en el caso de la acción presupuestaria, erogaciones, que no contribuyen directamente a resolver los problemas del desarrollo económico social. Se recomienda agrupar estos programas bajo el acápite de base institucional y cultural.

6. Trabajos pendientes en materia del plan operativo anual

Considerando el escaso tiempo disponible sólo fue posible hasta el 15 de diciembre el examen del instrumental presupuestario. Por ello se fijó un plan de tareas a concretar antes del 31 de enero del año de 1973. Este plan se sintetiza en el cuadro 5.

Dentro del primer punto se considera importante analizar más detenidamente aquellos rubros presupuestarios para los cuales no se ha precisado la existencia de problemas especiales. Este examen permitirá completar la determinación de los problemas o aún eventualmente individualizar acciones presupuestarias que no tuvieran urgencia conforme al estudio de la problemática actual del desarrollo panameño.

Entre los problemas no considerados (puntos 1 y 5 del cuadro 5) puede mencionarse a título de ejemplo la política de población y la situación de grupos específicos de la población que requieren asistencia tales como los ancianos, por ejemplo.

Las necesidades de infraestructura sólo han sido consideradas a grandes rasgos y se necesita una profundización del examen realizado hasta ahora. En este punto se observa claramente la interdependencia que existe entre la planeación de corto y mediano o largo plazo. En efecto, un examen más detallado de los requerimientos de infraestructura no sólo debe contemplar los déficit existentes sino también las necesidades futuras que dependen de la estrategia del desarrollo a largo plazo y de su concreción en un plan de mediano plazo.

Un aspecto de la mayor importancia es el ordenamiento y materialización en acciones y medidas específicas de las líneas de acción expuestas por los ministros. Como ha ocurrido en todos los países, existe una experiencia en materia presupuestaria, como ya se destacó anteriormente en este informe, pero la práctica común en el empleo del instrumental extrapresupuestario ha sido dominada por las exigencias frente a problemas más urgentes y la continuación de operaciones rutinarias.

No se desea ocultar la importancia ni tampoco las dificultades que resultarán de la consideración de los efectos de la política esbozada en el plan (puntos 3 y 4 del cuadro). En efecto, la característica básica de la política económica consiste en la posibilidad de conflictos entre objetivos y de la circunstancia que las consecuencias de la utilización de un instrumento particular no sólo implican el objetivo básico sino que pueden producirse efectos secundarios que pueden estar en conflicto con otro objetivo.

Algunos de los problemas más apremiantes de la situación panameña podrían ser resueltos por mayores erogaciones fiscales. De este modo se lograría una influencia favorable en el logro del objetivo "mejorar la distribución del ingreso y de la riqueza". Sin embargo, como existe un problema financiero, este objetivo puede estar en conflicto con el logro de una mayor independencia económica si las necesidades adicionales de fondos son obtenidos mediante préstamos del exterior.

7. Recomendaciones

1. En este informe se ha insistido en la unidad del proceso de planificación. En otras palabras, no puede haber una programación eficiente en el corto plazo si no se la integra en una estrategia general del desarrollo y un plan de mediano plazo. La economía panameña ha tenido un crecimiento acelerado y sostenido en la última década. Este crecimiento se ha basado en buena medida en un avance notable en los sectores de servicios. El problema que se presenta es determinar cuál es la combinación más adecuada entre el rubro servicios y la producción de bienes que permita cumplir los objetivos del Gobierno de Panamá.

El ejemplo anterior demuestra la importancia de evaluar y profundizar la estrategia de desarrollo preparada anteriormente por la Dirección General de Planificación. Por todo lo expuesto se sugiere adoptar un calendario de tareas que incluye los distintos instrumentos de proceso de planificación que se ha mencionado. En el cuadro 6 se indica un calendario que por supuesto tiene un carácter elástico, ya que debe adecuarse a las necesidades cambiantes y a los recursos disponibles.

2. Las distintas tareas anteriormente indicadas exigen expertos en materia de planificación y de análisis macroeconómico. Es evidente que en la actualidad el número de profesionales (3 a 4) asignados a esta clase de trabajos es insuficiente.

Como se ha indicado en el cuadro 6, la complejidad y especificidad de las labores a realizar requieren un trabajo continuo durante todo el año de parte del equipo en cada uno de los instrumentos del proceso de planificación. Es obvio, por ejemplo, que las técnicas a utilizar en la programación de corto y mediano plazo no son idénticas y que en todas estas áreas es fundamental lograr el aprendizaje que resulta del manejo práctico continuo.

3. En esta primera etapa del planeamiento a corto plazo se ha insistido fundamentalmente en el ordenamiento de la acción gubernamental analizando objetivos y medidas concretas. La lógica de un plan anual operativo exige que estos aspectos se integren dentro de un pronóstico de la evolución en el futuro inmediato de las principales variables macroeconómicas. Por

/ello se

ello se considera esencial que un presupuesto económico nacional forme parte del plan operativo anual. Se cree conveniente que ya para 1973 se haga un primer ensayo en esta materia aún cuando el resultado práctico sólo podrá ser limitado.

4. La previsión económica de corto plazo a que se ha hecho referencia en el punto anterior debe contar con una información amplia sobre la situación actual de la economía. El considerable atraso que existe en la obtención de las estadísticas fundamentales representa por lo tanto un escollo notable para el mejoramiento del plan operativo anual (las de producción agrícola e industrial, índice de precios por ejemplo).

5. Como quedó evidenciado durante la visita del experto, los ministros del Gobierno Panameño prestaron una amplia cooperación al organismo de planificación. Es fundamental que se profundice la coordinación entre la Dirección de Planificación y los organismos ejecutivos haciéndola extensiva a organismos descentralizados, empresas públicas y posteriormente al sector privado. Al respecto es conveniente constituir los mecanismos --formales o informales-- que permiten una comunicación rápida y fluida.

6. Con la colaboración del experto industrial Ing. Guha, se ha realizado una encuesta al sector industrial que representa un paso de enorme importancia dentro de los instrumentos de un plan operativo anual. Se sugiere analizar el resultado obtenido y ampliar la extensión y el alcance de este tipo de encuestas.

7. Pertenece a la lógica del proceso de planificación que los programas de un plazo menor sirven para evaluar, precisar y controlar los planes de plazo mayor. El plan operativo anual, por ejemplo, constituye un instrumento para lograr la ejecución de un plan de mediano plazo, precisando las acciones necesarias para su cumplimiento, evaluando las condiciones predominantes en cada año que pueden exigir la modificación del plan de mediano plazo.

En forma similar se requiere observar el cumplimiento del plan operativo anual. Para ello se requiere un sistema de información corriente de la coyuntura económica en lo que concierne a los aspectos económicos generales y un control más específico del empleo del instrumental de la política económica por los responsables en cada etapa.

8. Las dificultades financieras en materia presupuestaria exigieron la contención de los gastos previstos para 1973. Las necesidades crecientes en lo económico y social exigirán la participación creciente del sector público que resultará imposible de no contar con los recursos necesarios. Aun cuando en los últimos años se logró un aumento de la presión tributaria y se introdujeron algunas reformas en el sistema impositivo, se cree conveniente llevar a cabo un examen profundo del sistema tributario para determinar las reformas fundamentales necesarias para cumplir los objetivos del Gobierno Panameño. En particular se sugiere analizar la imposición que recae sobre la propiedad (particularmente la agrícola) y sus sistemas de valuación y revisar también el régimen de incentivos vigente.

Cuadro 1

ESQUEMA PARA EL DOCUMENTO PLAN OPERATIVO ANUAL 1973

CAPITULO

- I a) Los problemas fundamentales del desarrollo económico y social de Panamá.
Estrategia del desarrollo futuro: señalar ciertas líneas de acción básicas.
- b) La importancia del plan anual en el momento actual. Imposibilidad de terminar para 1973 un plan de mediano plazo, pero necesidad ineludible de confeccionarlo una vez terminado el plan 1973.
Importancia del plan como forma de coordinar los distintos organismos; una etapa más en la organización institucional que comprende creación de los Ministerios de Desarrollo Agropecuario, de Vivienda y de Planificación y Economía.
- II Previsión de la evolución económica en 1973 - papel de la política económica
Tasa de crecimiento esperada del producto bruto i.d. para los sectores principales (Industrial, Agropecuario).
Presupuesto Fiscal --cifras globales; acción macroeconómica para lograr metas indicadas.
- III Programas y medidas principales para alcanzar los objetivos fundamentales esbozados en I.
Producción y empleo
Distribución del ingreso y de la riqueza
Descolonización

/Señalar

Señalar participación popular contemplada en cada caso

Metas a lograr

IV Conclusiones y recomendaciones acerca de políticas macroeconómicas y sectoriales (incluyendo fiscales y financieras).

V Etapas futuras de la planificación en Panamá - Calendarios, según el cuadro 6; preparación del plan de desarrollo;

Estrategia (revisión)

Perfeccionamiento de los planes anuales; mejorar información corriente.

