

EL SECTOR PÚBLICO
EN LA
PLANIFICACIÓN
DEL DESARROLLO

por
RICARDO CIBOTTI
y
ENRIQUE SIERRA

MÉXICO
ARGENTINA
ESPAÑA



Primera edición, 1970

© SIGLO XXI EDITORES, S. A.

Gabriel Mancera 65 — México 12, D. F.

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

el mundo
del
hombre

ECONOMÍA Y DEMOGRAFÍA



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 1

CAPÍTULO I: EL SECTOR PÚBLICO EN LA ECONOMÍA 7

1. El carácter "mixto" de las economías latinoamericanas, 7; 2. Las acciones del Estado, 15; 3. El sector público en el sistema de producción, 29; 6. Un ejemplo de la participación del sector público en la producción, 34.

CAPÍTULO II: EL SECTOR PÚBLICO EN LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO 39

1. La planificación del desarrollo en América Latina, 39; 2. El carácter normativo de la planificación de las actividades públicas, 44; 3. El análisis de las actividades públicas en el proceso de planificación, 49; 4. El gasto público y la planificación de las actividades públicas, 59; 5. El sector público y los niveles de planificación global y sectorial, 63

CAPÍTULO III: LAS RIGIDECES DEL SECTOR PÚBLICO 69

1. Consideraciones generales, 69; 2. Las rigideces del sector público, 73; 3. Factores de rigidez, 77; 4. Las rigideces no manejables en la formulación de los planes, 87

CAPÍTULO IV: LOS RECURSOS COMPROMETIDOS 96

1. Consideraciones generales, 96; 2. El gasto comprometido en la inversión, 103; 3. El gasto comprometido en el funcionamiento, 126; 4. La afectación específica de los ingresos públicos, 133; 5. La combinación de los factores de rigidez, 141

CAPÍTULO V: LAS INVESTIGACIONES PARA EL DIAGNÓSTICO DEL SECTOR PÚBLICO	151
1. Naturaleza del diagnóstico, 152; 2. El análisis global del sector público, 156; 3. Análisis de las acciones públicas, 160; 4. El análisis de las entidades públicas, 168; 5. El modelo analítico del sector público, 182	
CAPÍTULO VI: LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PLAN	187
1. Naturaleza de la formulación del plan, 187; 2. Las metas del plan, 200; 3. El contenido del plan, 205; 4. El proceso de formulación, 210; 5. La naturaleza de la ejecución, 215; 6. El control y la revisión, 221; 7. Planes del sector público sin el apoyo de la planificación del desarrollo, 225	
CAPÍTULO VII: EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO	232
1. La dotación de recursos físicos, 233; 2. Acción redistributiva, 239; 3. La acción reguladora, 245; 4. El financiamiento público y la política económica, 265	
BIBLIOGRAFÍA	268

INTRODUCCIÓN

La bibliografía más conocida sobre el sector público es aquella que, bajo la denominación de Hacienda Pública o Política Fiscal, trata del gasto público y de su financiamiento. Aborda con amplitud temas tales como los efectos de los gastos sobre la formación de la renta, el nivel del empleo y la estabilidad, los principios a que debe atenerse la tributación, la incidencia de ésta sobre la redistribución del ingreso y las actividades productivas; el empleo de la deuda pública como variable instrumental de política económica; el equilibrio presupuestario y sus consecuencias para el conjunto de la economía; el límite de los desembolsos destinados a atender las necesidades sociales, etc. Esta bibliografía ha sido también la predominante en los países latinoamericanos.

Cuando se realizaron las primeras experiencias de planificación en América Latina, así como cuando se ampliaron y profundizaron los diagnósticos de estos países, fue quedando en evidencia que la estructura dinámica de las economías regionales poseía caracteres singulares, vale decir que no siempre llegaba a ser explicada satisfactoriamente por las teorías más difundidas, como así tampoco sus aportes a la política económica resultaban los más adecuados a su realidad. Entre los aspectos específicos de estas economías se advierten la expansión del sector público, la importancia cuantitativa y cualitativa que va adquiriendo, y la carga de responsabilidades que la política de desarrollo deposita en él.

En América Latina —aun cuando hay diferencias significativas de un país a otro— el Estado, en gene-

ral, ha llegado a ser un importante productor de servicios y también de bienes, y administra elevadas cuotas de la inversión nacional, circunstancia que le confiere trascendencia en la formación y uso de la renta nacional. Todo esto sin considerar, por supuesto, las acciones de regulación u orientación del conjunto de las actividades productivas, el manejo de recursos financieros y los efectos redistributivos que puede generar.

La situación anterior ha sido producto del desenvolvimiento impreso al sector público por las políticas destinadas a superar las crisis provenientes del comercio exterior que han afectado a estos países, y la admisión de nuevas ideas sobre la responsabilidad que le cabe al Estado en los esfuerzos de desarrollo y en la solución de los problemas sociales. Bajo el estímulo de esas circunstancias, el sector público ha adquirido, además de un mayor peso relativo en las actividades económicas, una conformación institucional y administrativa amplia y compleja. Prevalen en él desde las formas más tradicionales de oficinas públicas, hasta empresas industriales modernas y asociaciones financieras de gran envergadura con el capital privado nacional e internacional.

Esa amplitud de las actividades públicas y sus formas institucionales y administrativas, exigen planteamientos teóricos un tanto diferentes a los contenidos en la bibliografía tradicional, aunque algunos de aquéllos tienen validez, sobre todo si se les sabe adaptar a las condiciones regionales. No puede desconocerse que las evaluaciones del gasto público como variable instrumental del equilibrio entre la oferta y la demanda global tienen sentido, especialmente en las economías que han alcanzado cierto grado de industrialización, así como también tienen vigencia las discusiones sobre la equidad de la carga tributaria. Sin embargo, la importante masa de recursos físicos y financieros que moviliza el sector público lleva al primer plano el problema de su

asignación, la eficiencia de su empleo, las motivaciones que dinamizan el sector, el papel que le corresponde en las estrategias de desarrollo y sus relaciones con el sector privado.

Las experiencias de planificación han demostrado la conveniencia de tratar al sector en su conjunto a través de sus expresiones más globales y homogéneas —como las corrientes del valor agregado que crea, o el movimiento financiero que origina—, a la vez que en sus aspectos específicos, de manera que llegue hasta cada una de sus actividades y al funcionamiento detallado de sus reparticiones o entidades. También han mostrado la necesidad de conocer en forma completa su evolución y disponer de una elaboración teórica que interprete y explique su situación presente. Sin embargo, lo anterior no sería suficiente si se carece de un modelo normativo y de una política y estrategia general de desarrollo; estos diversos aspectos se logran a través de la planificación de sus actividades.

El propósito de este libro es, precisamente, exponer —apoyándose en la experiencia adquirida en diversos países de América Latina, en la confección de planes y en el intercambio de opiniones teóricas con otros especialistas— los conceptos fundamentales de la planificación del sector público y las bases metodológicas con que podría aplicarse en los países de la región. Con ello no se pretende, en modo alguno, desconocer el valor de los planteamientos de la literatura tradicional; el aquí desarrollado responde al interés de sistematizar las experiencias recogidas.

Por la complejidad que el manejo del sector público implica en la práctica, ya que trata de decisiones que poseen trascendencia sobre todo el sistema, y la simplificación que en el texto forzosamente debió hacerse, se estima que su lectura será más provechosa si ya se ha tenido una iniciación o cierta experiencia en los problemas concretos que presenta

el sector público. Y aquí también parece oportuno advertir desde ahora que no sólo se ha perseguido el propósito de ofrecer respuestas, sino también señalar perspectivas para futuras investigaciones que quizá contribuyan a enriquecer los criterios que articulan la planificación.

Por razones que hacen a su estructura lógica se creyó conveniente iniciar el estudio con una explicación acerca de las acciones que realiza el Estado en economías mixtas, como las que predominan en América Latina (capítulo I), y las que se clasifican en acciones de producción e inversión, de regulación y de financiamiento. Cuando las primeras alcanzan relevancia, el sector público posee características que configuran lo que podría denominarse el Estado productor. Los conceptos y las orientaciones metodológicas que aquí se tratan adoptan como hipótesis una economía mixta con un Estado productor, como alternativa de otro donde predominen las regulaciones.

En función de esa idea, en el capítulo II se exponen los objetivos de la planificación del sector público y las características que lo singularizan en los procesos de planificación; esto es, elevar la eficiencia de las actividades del Estado y fijarles un ordenamiento prioritario según la política general de desarrollo formulado y la estrategia elegida. La planificación de este sector es normativa, contrariamente al carácter inductivo de la planificación aplicable a las actividades privadas; abarca un conjunto muy heterogéneo de actividades cuyas motivaciones proceden principalmente de fuera del mercado, por lo que no se las puede diagnosticar basándose sobre relaciones paramétricas u otros métodos aplicables a la planificación de las actividades productivas sectoriales.

Las políticas de desarrollo a las cuales debe servir

el sector público exigen cambios, a menudo importantes, en el ordenamiento y realización de sus actividades, las que no siempre son fáciles de alcanzar dado el conjunto de condiciones que las políticas pasadas crean dentro del sector. Éstas se revelan plenamente cuando se intenta la reorientación de sus acciones, dando lugar a las denominadas rigideces, que se tratan en los capítulos III y IV.

La planificación del sector público constituye un proceso que combina, en diferentes momentos, tareas de investigación y estudio con decisiones políticas que deben traducirse en cálculos y especificaciones cualitativas, y con actuaciones destinadas a lograr el cumplimiento de los planes y políticas formuladas. Estas acciones corresponden a las conocidas etapas de diagnóstico, formulación, ejecución, control y revisión en que se acostumbra a fragmentar, por comodidad expositiva, el proceso de planificación. Los capítulos V y VI están destinados a tratar la naturaleza y problemas de estas etapas.

La planificación del sector público constituye la realización de una de las partes más importantes de la política económica, como es la actuación misma del Estado. Esto se hace evidente cuando llega el momento de la ejecución de los planes, y aparecen con todas sus implicaciones los problemas del financiamiento y del manejo presupuestario. En este aspecto parece difícil exponer consideraciones generales que sean válidas para todos los países de América Latina; por lo tanto en el capítulo VII se ha optado por describir las fuentes de recursos a las que puede recurrir el Estado y las funciones que el financiamiento público cumple en relación a los abastecimientos de factores e insumos que demanda el plan público, y también los propósitos de redistribución y regulación que persigue la política económica general.

Con motivo del tratado dado al financiamiento estatal queda en evidencia el interés puesto en los

aspectos físicos e institucionales de las actividades públicas sobre los cuales se apoya la argumentación del texto, en oposición a los de carácter típicamente financiero ya tradicionales; también se destaca la preocupación constante por llegar a los niveles más específicos del sector, como alternativa a quienes se remiten sólo a sus formas más agregadas. En efecto, ante las características que presentan los países subdesarrollados y la responsabilidad que le compete al Estado en la política de desarrollo, se estima conveniente que en la planificación a mediano plazo del sector público los aspectos físicos e institucionales predominen sobre los típicamente financieros, sin desconocer que éstos y el manejo del presupuesto son decisivos en el momento de la ejecución. Por otra parte, otorgarle una gran especificidad a las metas y programas del sector, parece la forma más adecuada de lograr un mayor grado de certeza que la política financiera a corto plazo no comprometerá los objetivos de los planes a mediano plazo ni su coherencia. Este detalle, sin embargo, no debe hacer perder la visión de conjunto de las actividades públicas, ni del plan general, como así tampoco de la política económica instrumental.

Santiago de Chile, 25 de mayo de 1970.

CAPÍTULO I

EL SECTOR PÚBLICO EN LA ECONOMÍA

1. EL CARÁCTER "MIXTO" DE LAS ECONOMÍAS LATINOAMERICANAS

Es frecuente que se atribuya a las economías latinoamericanas la singularidad de ser "mixtas", aunque definir con precisión este concepto no siempre resulta fácil dado su carácter eminentemente relativo. En general, se conviene en calificar así a las economías donde el Estado ha llegado a tener un grado de intervención mayor que el habitualmente admitido por la teoría liberal. Ésta, en su expresión más extrema, exige que el Estado se limite a la prestación de servicios públicos esenciales (así, por ejemplo, justicia, defensa, orden interno, los propios de la administración general, etc.), que en último término tienden a una organización social donde el mercado, que se supone de competencia perfecta, es el principal orientador de las decisiones económicas. Dentro de este esquema, el financiamiento de las actividades del Estado se debería ajustar a un tipo de tributación caracterizada como neutra, es decir, que no contenga elementos discriminatorios que lleguen a alterar las reglas de la competencia.

De otro lado, el carácter "mixto" de la economía presupone que la intervención del Estado no llega a eliminar la función orientadora ejercida por el mercado, como ocurre con los sistemas de dirección central.

En consecuencia, si no se consideran esas situaciones extremas, el concepto de "economía mixta" abarca una amplia gama de situaciones, según el grado

y forma que adquiriera la intervención estatal, de donde su naturaleza relativa.

En los países latinoamericanos, con excepción de Cuba, el mercado, las reglas de la competencia, el juicio del empresario, las tendencias del consumidor, etc., cumplen un papel decisivo en la vida económica; aunque el Estado tiene una amplia, y a veces creciente influencia en la modificación de la conducta de los agentes económicos, como así también una participación directa en las actividades de producción.

Aun cuando en los países latinoamericanos la intervención estatal es de antigua data, por la índole del análisis que aquí se realiza interesa la que comienza a partir de la crisis de los años treinta, que trajo como consecuencia —además de la ruptura de la fase de “desarrollo hacia afuera” en la que estaban comprometidos los países de la región— que en el campo teórico se pusiera, a partir de entonces, francamente en duda la validez de los principios que informan la teoría liberal. Las actuales formas de intervención tienen como antecedentes inmediatos las que comienzan a practicarse en dicha época, pues, ante la pérdida de dinamismo del crecimiento de los países de la región, la política económica se reorientó hacia la regulación más directa de la economía.

La caída de la capacidad para importar indujo a incorporar sistemas de control del comercio exterior y del mercado de cambios, y, consecuentemente, de los flujos monetarios internos; por otra parte, la reducción de los ingresos tributarios provenientes del comercio provocó la revisión del sistema de financiamiento público, en el sentido de tender a trasladar una mayor parte de la carga impositiva hacia las actividades internas y recurrir en mayor medida a la utilización del crédito de los bancos centrales. Además, las necesidades de proveer ocupación y de devolverle dinamismo a la economía, redundaron en

políticas que acrecentaron los gastos e inversiones públicas, dándoles, simultáneamente, connotaciones diferentes a las tradicionales.

De otro lado, los procesos de industrialización y de sustitución de importaciones fomentados en la mayoría de los países, condujeron a la implantación de medidas de política económica de corte intervencionista en la conducción del crédito interno, en el fomento de la industria y de la inversión. El ensanchamiento del área afectada por las políticas directas avanzó, en algunos casos, hasta la creación de empresas públicas en sectores tradicionalmente reservados a la iniciativa privada. Del mismo modo, las situaciones inflacionarias, agudas en determinadas circunstancias, recomendaron se adoptasen medidas de regulación de precios y salarios así como de abastecimiento y comercialización de bienes y servicios esenciales.

Huelga señalar que la intervención estatal, aunque no en todos los países de la región, siguió un proceso similar. Sin embargo, la connotación general que caracteriza la política económica ha sido una clara tendencia hacia una mayor participación estatal, no obstante las declaraciones que, con frecuencia, se hacen en sentido contrario. Aún más, si se observan los esquemas de desarrollo de muchos de estos países, se advierte una creciente responsabilidad del Estado en la conducción del proceso y en la ejecución de actividades para el logro de las metas, especialmente en materia de prestación de servicios sociales, abastecimiento de insumos de usos difundidos e instalación de infraestructura. Esto revelaría que las economías latinoamericanas admiten de hecho una amplia participación del Estado, tanto en forma directa como indirecta.

Para evaluar la importancia de las funciones del Estado en la economía nacional, que dado el desarrollo alcanzado es de primordial importancia, se utilizan indicadores confeccionados sobre la base de

relaciones entre variables representativas de la actividad del gobierno (gastos de funcionamiento o de operación, inversión, tributación, sueldos y salarios pagados, aportes a la seguridad social, utilización de medios de pagos externos, etc.) con otras de carácter global como el producto o el ingreso en sus diferentes expresiones, el consumo o la inversión total u otras variables similares. Entre estos indicadores, los más usuales son los coeficientes de consumo y de inversión, la carga tributaria, el porcentaje del valor agregado generado directamente por el gobierno, la proporción de divisas utilizadas por las actividades públicas, etcétera.

Si bien un juego de indicadores como los aludidos permite apreciar la gravitación que el Estado tiene en una economía mixta, la interpretación cabal del papel que éste desempeña en el funcionamiento del sistema y en el proceso de desarrollo, requiere además otras informaciones; los indicadores mencionados tienen una expresión fundamentalmente financiera y monetaria, aun cuando expresen flujos reales de factores, de producción o de valor agregado. Esta forma de apreciar la importancia relativa de la participación del Estado en la economía no permite percibir la composición, en términos reales, de la demanda de diversos bienes y servicios que él realiza, y por lo tanto de los efectos que tiene sobre el resto del aparato productivo. Tampoco ayuda a formarse una idea clara de la calidad y composición de los bienes y servicios que ofrece, de la creación de capacidad productiva que pone al servicio del sistema económico y de la movilización de factores que están implícitos en los flujos financieros que maneja.

Dadas estas limitaciones difícil es juzgar a través de esos indicadores globales el carácter estratégico de la acción del Estado en la actividad económica y en el proceso de desarrollo. Por otra parte, es corriente que en los modelos de contabilidad nacional

se computen como gastos gubernamentales, los efectuados por los organismos públicos centralizados del gobierno nacional, de los gobiernos estatales y locales o municipales, mientras que las actividades efectuadas por las empresas públicas y organismos descentralizados se registren sin establecer mayores distingos con la misma cuenta de las empresas privadas. Esta forma de contabilización de las transacciones públicas implica que el volumen de gastos estatales que arrojan las cuentas nacionales cuando se han agregado según el sistema convencional excluye las transacciones realizadas entre empresas, las públicas y las privadas, además de no hacer explícita la formación de capital, los gastos de operación, los ingresos globales (brutos), etc., que originan dichas empresas. De manera que también sería incompleta la evaluación que pudiera hacerse de la importancia que el sector público alcanza en la economía, basándose sobre los indicadores contenidos en las cuentas nacionales.

Los indicadores antes aludidos, aun cuando fueran más precisos y comprensivos, no podrían revelar cabalmente el ámbito económico sujeto a la influencia estatal; pues no llegarían a expresar la importancia que el Estado alcanza en un sistema mixto a través de su poder o la capacidad de regulación que ejerce sobre el sector privado. La función reguladora del Estado se manifiesta a través del dictado de normas que influyen sobre las relaciones entre los agentes económicos privados, y entre éstos y la administración pública, de modo que el comportamiento de aquéllos se atenga a un conjunto de reglas que responden a los objetivos del gobierno en el campo económico.

Es difícil encontrar algún aspecto de la vida económica de un país donde no se adviertan ciertas formas de regulación estatal, ya sea mediante normas específicas dictadas *ad hoc* o contenidas en los códigos y la legislación que los complementa. Sin em-

bargo, también es difícil expresar un orden de magnitud de la influencia de las regulaciones, ya que éstas no pueden reducirse a indicadores cuantificables; para lograrlo es necesario analizar el curso de los acontecimientos o la conducta de los agentes privados en el supuesto que éstas no hubieran existido, lo que naturalmente arroja resultados bastante conjeturales. Una forma aproximada de apreciar la amplitud de las regulaciones estatales sería individualizar las instituciones públicas que tienen a su cargo su aplicación y las nuevas funciones que, en este sentido, se van agregando a la responsabilidad estatal.

A estos fines, se puede señalar en muchos países la existencia de instituciones que regulan la formación y funcionamiento de las sociedades de capital, compañías de seguros, bancos u otras instituciones financieras de este tipo, o las juntas encargadas de reglamentar el comercio exterior, de fijar precios y salarios, o las comisiones de abastecimientos, etc.; además de las instituciones que, dentro de las estructuras ministeriales, tienen como responsabilidad sustantiva el establecimiento y la fiscalización de innumerables disposiciones a las que deben sujetarse las actividades económicas realizadas por los agentes privados y públicos.

El carácter mixto de las economías latinoamericanas se manifiesta, en consecuencia, tanto por la parte de la producción de bienes y servicios que se efectúa bajo la responsabilidad del Estado, como por el poder de regulación que éste ejerce sobre la actividad económica. Cabe señalar, sin embargo, que la ponderación de estos dos aspectos, tampoco es la misma en todos los países de la región. Así, América Latina presenta situaciones similares a las del mundo occidental donde las economías que lo integran son mixtas, en grado y modalidades diferentes. En los países escandinavos, por ejemplo, las regulaciones son amplísimas; en el Reino Unido el servicio

del transporte automotor, los servicios médicos, la producción de carbón y, más recientemente, la del acero, están en manos de corporaciones públicas. En los Estados Unidos las regulaciones son las determinantes de este carácter; mientras que en el caso francés existe un fuerte predominio del Estado en el manejo bancario y financiero. Cabe, por lo tanto, suponer en el plano puramente teórico una economía mixta determinada casi con exclusividad por el sistema de regulaciones o, alternativamente, por el volumen de las actividades de producción y financieras del Estado.

En América Latina se presentan ambas modalidades. En casi todos los países centroamericanos predominan las regulaciones, mientras que en Sudamérica y en México se agregan a ellas importantes actividades públicas en el campo de la producción de bienes y servicios.

Pero el hecho que los países latinoamericanos estén enfrentando serios problemas para superar sus niveles de desarrollo confiere a la naturaleza de sus economías mixtas, y a su política económica, singularidades que las diferencian de los países desarrollados. En la medida que el desarrollo implica modificaciones sustanciales en las estructuras socioeconómicas de estos países, el contenido esencial de las regulaciones y las finalidades de las actividades de producción no pueden traducirse en medidas que perfeccionen, o eviten el deterioro, de la evolución "natural" de estas economías, como podría suceder donde ya han alcanzado un alto nivel de ingreso. Se trata de otro tipo de problema, pues el Estado debe cumplir un papel que suele resumirse en la conocida frase: "el Estado, motor del desarrollo".

Lo señalado se advierte con claridad en las estrategias y procesos de desarrollo diseñados en muchos países de la región. Los postulados sobre los cuales se formulan, y la temática que abarcan, se traducen en objetivos que implican reformas tributarias, rees-

tructuraciones de los sistemas educativos, remodelaciones del sector industrial para crear condiciones que eviten la excesiva vulnerabilidad externa de las economías, reformas en la tenencia de la tierra y en su régimen de explotación, etc., en todo lo cual el Estado cumple un papel preponderante como ejecutor o catalizador de tales transformaciones. En los planes que traducen tales estrategias o procesos, el sector privado evoluciona por los efectos de incentivos dictados por la política gubernamental dentro de las orientaciones que inspiran la política de desarrollo.

De los comentarios anteriores se infiere que el análisis del Estado en las economías mixtas latino-americanas adquiere más sentido cuando se hace dentro del contexto de la planificación del desarrollo, pues es allí donde se manifiestan explícitamente los aspectos más destacados de las acciones que éste realiza en el área económico-social.

Sobre el estudio de la actuación económica del Estado, conviene aclarar que, en el campo académico, existe un acervo de conocimientos y de planteamientos que se toman como referencia para el diseño de sus acciones de regulación, para la eficacia de la política económica y para el manejo de los ingresos y gastos públicos, según los efectos que generan o pueden crear sobre la demanda efectiva. No cabe afirmar lo mismo con respecto al estudio de la acción estatal en términos de las actividades de producción de bienes y servicios; ésta, si bien en la práctica adquirió un mayor volumen, no siempre fue objeto de tratamientos sistemáticos que permitan un análisis profundo de sus relaciones con toda la economía y de su importancia y valor estratégico en los procesos de planificación.

El propósito de este capítulo es, precisamente, ensayar un tratamiento de las actividades de producción del Estado, para lo cual se estima conveniente trazar, en primer término, un esquema de análisis

de las acciones de éste para individualizar las que corresponden a la producción de bienes y servicios, para examinar luego sus características particulares, estudiar con precisión sus vinculaciones con el resto de la economía y, finalmente, aportar criterios que sirvan para tratarlas en el proceso de planificación.

2. LAS ACCIONES DEL ESTADO

En el punto anterior se ha enunciado una primera diferenciación de las acciones del Estado; por un lado, estarían las regulaciones, y, por otro, las actividades públicas de producción de bienes y servicios. Esta clasificación conviene desagregarla o detallarla a fin de llegar a comprender más cabalmente la participación del Estado en las economías mixtas. A estos efectos, y prescindiendo de los aspectos jurídicos y administrativos que caracterizan la organización formal del Estado, se consideran los siguientes tipos de acciones:

- a] Acciones de regulación del comportamiento de los agentes económicos
- b] Acciones de producción de bienes y servicios
 - i] Acciones de producción de servicios esenciales a la naturaleza del Estado
 - ii] Acciones de producción de bienes y servicios que se realizan en forma alternativa o paralela al sector privado.
- c] Acciones de acumulación
 - i] Acciones de instalación de capital para realizar sus acciones de producción
 - ii] Acciones de instalación de capital, que constituyen por sí mismas economías externas
- d] Acciones en el campo del financiamiento
 - i] Acciones que proporcionan al Estado recursos para cumplir sus funciones de producción y de acumulación
 - ii] Acciones dirigidas a transferir ingresos dentro del sector privado.

Estas acciones se han diferenciado según las características más sobresalientes o esenciales que presentan, pues en la práctica las categorías que se mencionarán, tienen, en alguna medida, aspectos comunes o singularidades semejantes. Lo importante es reconocer, y es éste el punto de vista de la clasificación que se presenta, el objetivo central de cada tipo de acción.

Cabe advertir que este análisis se hará considerando al gobierno general en todos sus niveles administrativos, es decir, a las empresas públicas, a las entidades descentralizadas o institutos autónomos, como así también a las reparticiones de los gobiernos estatales y comunales. Ello se hace con el propósito de trabajar utilizando la categoría más amplia e integrada del Estado. También conviene advertir que la clasificación antes presentada constituye un primer intento de esquematización de las acciones del Estado en la economía; más adelante se ofrecerán otras formas de análisis de las acciones públicas, desde otros puntos de vista, según lo requiera el estudio de los atributos que definen la función del Estado en el sistema económico y en el proceso de planificación.

a] *Las acciones de regulación*

Si se entiende que las regulaciones tienen por objeto inducir a los agentes económicos hacia determinados comportamientos, debe admitirse que todos los tipos de acciones de la clasificación anterior cumplen, aunque en diferente medida, con dicha finalidad. En efecto, el Estado, tanto al producir bienes y servicios como al instalar capacidad productiva, crea corrientes de factores y de insumos, y moviliza recursos financieros, los que sin duda influyen sobre las decisiones que se derivarían del mercado. En este sentido, todas las acciones poseen una capacidad de regulación que se ejerce, directa o indirectamente,

según las circunstancias como se presenten en el sistema económico.

Sin embargo, existen acciones cuyo único objetivo es la regulación en sí misma, o sea, son típicamente normativas; se caracterizan porque para cumplir con sus propósitos no necesitan que el Estado movilice directamente recursos físicos y financieros como los demandados por los otros tipos de acciones. Ejemplos de esta clase de acciones son las disposiciones de los códigos que reglamentan la edificación urbana, la instalación de industrias en las ciudades, el régimen de explotación de recursos naturales, los sistemas de fijación de salarios para el sector privado, las normas a las cuales deben atenerse las transacciones del comercio internacional y las operaciones de divisas, las reglamentaciones acerca del funcionamiento del sistema bancario y del mercado de valores, etc. Las acciones de este tipo originan medidas concretas, que en el caso de los ejemplos mencionados suelen referirse a la altura de los edificios en determinadas calles y avenidas, zonificación de las áreas industriales, demarcación de reservas forestales, determinación de niveles mínimos, fijación de tipos de cambio, autorizaciones para importar y exportar, establecimiento de las tasas de encaje bancario, etcétera.

Para realizar estas acciones se requiere disponer, naturalmente, de un aparato administrativo que formule e imponga las normas y reglamentaciones y observe su funcionamiento. Esto implica, en alguna medida, una movilización de recursos financieros y físicos, pero no es esta movilización la característica que hace a la esencia de este tipo de acciones.

b] *Acciones de producción de bienes y servicios*

Es inherente a la naturaleza del Estado su responsabilidad en la prestación de ciertos servicios generales relacionados con la organización y el funcionamiento de la comunidad y del propio gobierno. Así, aun en

la concepción liberal más extrema, se admite que el Estado organice y preste los servicios de justicia, policía, defensa nacional, representación en el exterior, aduana, correo, registros de personas y propiedades, etcétera.

Los organismos públicos a cargo de la prestación de los servicios que implican estas acciones constituyen una proporción importante del aparato estatal, entre los cuales también pueden incluirse aquellas instituciones que forman parte de la cúspide del gobierno y que representan los poderes característicos de la organización republicana adoptada por los países de la región; así, entre otras, se destacan las oficinas de la administración general del gobierno, los ministerios mismos, la contraloría, la dirección impositiva, el banco central, las entidades encargadas del comercio exterior, etcétera.

Desde un punto de vista económico, lo que se denomina "administración pública", puede concebirse como una unidad productora de ciertos servicios indispensables en una comunidad organizada, que combina factores de producción, genera valor agregado y obtiene resultados que dependen, en parte, de la eficiencia con que funcione y de los recursos que se le asigne; éste es el ángulo que se ha considerado para diferenciar las acciones comprendidas en el ítem b]i] del esquema de clasificación presentado.

El carácter mixto de las economías latinoamericanas adquiere una de sus expresiones más cabales en las acciones de producción de bienes y servicios a cargo del Estado, pero que también son o podrían ser realizadas por el sector privado; tales actividades no resultan inherentes a las responsabilidades del Estado como ocurre con muchas regulaciones o con los servicios antes comentados. En este tipo de acciones se destacan los servicios públicos de educación, salud y provisión de agua potable y alcantarillado, transportes, almacenaje, comercialización y

comunicaciones, la producción de ciertos insumos de uso difundido como acero y petróleo, y en algunos casos, la fabricación de ciertos artículos de consumo y de bienes de capital.

Estas acciones de producción de bienes y servicios en parte se realizan a través de los organismos de la administración central, en especial las relacionadas con la prestación de servicios sociales; mientras que las referidas a bienes propiamente tales se llevan a cabo, generalmente, por medio de empresas públicas u organismos autónomos que funcionan en forma similar a las empresas privadas. En algunos casos la producción de estos bienes y servicios tiene carácter monopólico nacional o regional; en otros, en cambio, se hace en competencia con el sector privado. Aun en estos últimos el manejo de las entidades públicas se diferencia de las del sector privado, pues sus orientaciones, modalidades de producción, precios, etc., no se deciden, en lo principal, en función de la maximización de la tasa de ganancias; sino que también gravitan consideraciones de política económica.

Las motivaciones o causas que determinan la extensión de las actividades estatales hasta este tipo de acciones son muy variadas; unas se vinculan con las ideologías de los gobiernos, otras responden a consideraciones técnicas (indivisibilidad de la inversión e intensidad de capital que requieren); las hay también que obedecen a respuestas inmediatas dadas a problemas que surgen de la coyuntura, o a tendencias generales sobre las responsabilidades del Estado para satisfacer ciertos tipos de demandas en el campo social o de servicios básicos.

En el caso de estas acciones es obvio que el Estado está realizando una actividad productiva con funciones de producción bien definidas e interviene, por lo tanto, en el proceso económico como una típica unidad productora.

c] *Acciones de acumulación*

Estas acciones contribuyen a la formación del acervo de instalaciones y equipo necesarios para efectuar la prestación de servicios públicos, tales como escuelas, hospitales; a la construcción o adquisición de los edificios de la administración pública, equipo de transportes, de comunicaciones, etc. Pertenecen a la misma categoría las inversiones de las empresas públicas destinadas a ampliar su producción. Además, en los países de la región existe una fuerte inversión a cargo del Estado, destinada a suministrar instalaciones de capital que la comunidad requiere para el desenvolvimiento de las actividades privadas en todas sus manifestaciones; y cuyos ejemplos más conspicuos los constituyen los caminos, las calles urbanas, los parques y jardines, instalaciones portuarias, etcétera.

Una diferencia importante entre esos dos tipos de acumulación reside en el hecho que el primero requiere, para su funcionamiento, un gasto operativo anual con cargo al Estado; mientras que en el segundo, ese gasto se remite al mantenimiento y conservación del capital instalado. Los gastos de operación necesarios para utilizar ese tipo de capital, de hecho, lo hacen los agentes privados y las entidades públicas que los emplean.

Por otra parte, los bienes de capital de cualquiera de los dos tipos de acumulación pueden ser directamente producidos por entidades públicas o adquiridos al sector privado. En el primer término de la alternativa la acción de acumulación se confunde con la de producción, que en este caso se trataría de bienes de capital; el segundo de hecho es una transacción de compraventa realizada por las agencias públicas correspondientes, que en algunos casos se hace sobre bienes de capital ya existentes en el mercado y que las agencias públicas simplemente adquieren, o en otros sobre bienes que deben ser

producidos por empresas privadas a pedido de las entidades públicas.

Las transacciones sobre activos ya existentes suelen comprender equipos para la administración, vehículos de transporte, máquinas y herramientas para las empresas públicas industriales o mineras, etc.; en general, bienes que no requieren especificaciones muy especiales. El otro tipo de transacciones en realidad significa una "ejecución delegada" del bien de capital, ya que en numerosas ocasiones pueden también construirse por administración, como por ejemplo caminos, puentes, edificios, perforaciones de pozos de petróleo, embalses, etc. Sobre este último tipo de transacciones cabe pensar que si bien el Estado no produjo dicho bien, sin embargo, resolvió hacerlo, de modo que sin esa decisión dicho bien no se hubiera creado. En la práctica las acciones de producción fueron delegadas a una unidad productora privada, pero dadas las especificaciones exigidas, el Estado se reserva el derecho de supervisar y aprobar la ejecución correspondiente. Como en la mayoría de los casos se trata de la construcción de equipos o instalaciones, el proyecto de ingeniería lo realiza el Estado y sólo queda a cargo de la entidad privada su ejecución.

d] *Acciones en el campo del financiamiento*

Hasta aquí las acciones de acumulación y de producción han sido tratadas según las particularidades que tienen las corrientes físicas de factores o de productos que representan, sin referirlas a las expresiones financieras que adquieren, lo que queda comprendido en este cuarto tipo de acciones. En efecto, para que el Estado pueda obtener los insumos y factores necesarios para la producción y acumulación, debe movilizar medios de pago que le permitan trasladar dichos recursos físicos al ámbito de la economía estatal.

Lo anterior se efectúa, en general, mediante tres mecanismos: el sistema impositivo, el sistema de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos que se venden y el crédito o deuda pública.¹ Pero además del propósito relacionado con la producción y acumulación el Estado realiza acciones orientadas a modificar el destino de las corrientes financieras, sin que su motivo central sea la utilización de recursos para sí mismo. En este sentido sus fines son, en último término, alterar la distribución de los ingresos para favorecer el desarrollo de ciertas actividades privadas o proporcionar a determinados grupos un ingreso relativamente mayor que el que obtendrían del juego del mercado. Ejemplos típicos de estas acciones son las que realizan los bancos estatales de fomento industrial, minero o agropecuario; los beneficios otorgados por las cajas de seguridad social y los subsidios y transferencias financiadas con cargo al presupuesto del gobierno central.

3. LAS ACCIONES DEL ESTADO Y EL GASTO PÚBLICO

Las diferentes categorías de acciones no deberían ser concebidas como formas independientes de actuación del Estado, pues están íntimamente interrelacionadas por los fines de la política económica y el proceso de desarrollo. Así, por ejemplo, la regulación del tipo de cambio puede encarecer los insumos importados necesarios para la producción de bienes por parte de algún organismo público, restándole así posibilidades de ampliar dicha producción; a su vez la realización de obras básicas para fomentar el desarrollo de un área geográfica generalmente suele complementarse con exenciones impositivas u otorgamiento de créditos. A veces también una medida que tiende al

¹ En el capítulo VII se analiza en detalle el sistema de ingresos públicos.

racionamiento de ciertos artículos induce a crear un organismo público que se ocupe de su comercialización; en otras oportunidades la política de sustitución de importaciones implica la necesidad de establecer una empresa pública para la producción racional de bienes importados.

Otra diferencia que interesa destacar entre las regulaciones y las acciones de producción y acumulación, es el hecho que el éxito o fracaso de una acción de estos últimos tipos depende fundamentalmente de la capacidad y de los recursos de las entidades encargadas de llevarlas a cabo. Pero no es ésta la situación de las regulaciones, que al tratar de inducir un comportamiento en el sector privado, su efecto está fuertemente influido por elementos extraños al organismo público encargado de su aplicación, ya que dependen —en último término— de la aceptación que logre tal medida entre los agentes privados. La producción de bienes, la prestación de servicios y la instalación de capital están, en cambio, condicionadas directamente por la magnitud de los recursos financieros y físicos que posean las entidades gubernamentales, y por su organización y eficacia administrativa, o sea, por la productividad que obtengan de los recursos de que disponen.

Más aún, estas acciones presuponen una asignación de recursos al igual que cualquier otra actividad de producción, y de hecho existe una relación (del tipo función de producción) entre las metas que persiguen y la cuantía de recursos disponibles, si se supone que se mantienen invariables las técnicas de producción utilizadas. De modo que las acciones de producción de bienes y servicios y las de acumulación, implican un gasto público, entendido éste como el volumen de recursos monetarios necesarios para adquirir los recursos físicos utilizados por esas acciones; de aquí que puedan establecerse relaciones definidas entre el volumen de gasto público y las metas de estas acciones.

Si bien se ha afirmado que todas las acciones de producción y acumulación están estrechamente ligadas al gasto público, esto no significa que todo gasto implique siempre actividades de prestación de servicios, producción de bienes y creación de capital. En efecto, como ya se mencionó al tratar la última categoría de la clasificación, existen erogaciones estatales cuya finalidad es apoyar el financiamiento de actividades privadas o simplemente transferir recursos para el consumo privado. En muchos aspectos estos pagos tienen una connotación muy similar a las atribuidas a las regulaciones con la diferencia que se efectúa un desembolso y, hasta cierto punto, tienen un efecto paralelo a los de las exenciones impositivas.

Sin embargo, interesa destacar que diversas modalidades de financiamiento de esos pagos podría afectar en forma distinta la capacidad del Estado para realizar actividades de producción e inversión. Considérense, a manera de ejemplo, las prestaciones en dinero de la seguridad social —asignación familiar, subsidio de cesantía, de enfermedad, etc.— que se financian por medio de aportes de los afiliados y patronos a las cajas nacionales; y de otro lado, los subsidios a entidades privadas para promover la producción de ciertos bienes o reducir sus costos, que constituyen erogaciones con cargo a las entradas generales del Estado. En este último caso, a diferencia de la primera, se decidió un uso alternativo de esos recursos, que pudo haber significado una disminución del volumen posible de actividades de producción e inversión estatales. En el caso de las prestaciones de seguridad social ello no ocurre porque los recursos monetarios empleados están predeterminados a ese fin.

Retomando las consideraciones efectuadas en el punto primero, relativas al gasto público como indicador de la importancia del Estado en las economías mixtas, y atendiendo a las limitaciones expresadas en párrafos anteriores, se llega a percibir una

interesante relación entre el gasto público y el nivel de las acciones de producción de bienes y servicios y de acumulación del Estado. El gasto público es así un índice que, con las limitaciones propias de todo indicador monetario o de poder adquisitivo refleja la intervención del Estado en la economía de acuerdo con la movilización de recursos reales que utiliza para producir bienes y servicios y para ayudar a formar el acervo de capital que una sociedad requiere para su funcionamiento y desarrollo. En este sentido, el gasto público adquiere un significado mucho más rico en atributos que el conferido tradicionalmente por las finanzas públicas y por la política anticíclica.

4. EL ESTADO PRODUCTOR Y EL SECTOR PÚBLICO

En el párrafo anterior se ha presentado una clasificación de las funciones estatales con un criterio eminentemente conceptual; vale decir que para definir las no fueron considerados elementos administrativos ni otros de orden pragmático. Sobre la base de los tipos de acciones expuestos puede concebirse al Estado como un ente *regulador* cuando maneja instrumentos que tienen como principal objetivo inducir la conducta de los agentes económicos para adaptarla o hacerla compatible con la política del gobierno; como *redistribuidor*, cuando realiza transferencias de ingreso entre grupos de individuos o sectores productivos; y, finalmente, como ente *productor* en la medida que toma responsabilidades directas tanto en la producción de bienes y servicios como en la acumulación. Para cumplir con esos papeles debe llevar a cabo, además, una acción de financiamiento y disponer de un aparato administrativo.

En ese contexto de actividades, se ha concebido la idea del "Estado productor", cuyas funciones más típicas —producir bienes y servicios y formar un *stock* de capital— cubren una parte importante del

sector público; éste se identifica con el conjunto de entidades estatales que realizan las funciones anteriores, en cualquiera de sus niveles administrativos, central, estatal o municipal.

Aquellas tres funciones del Estado pueden estar a cargo de organismos que las realizan simultáneamente, y no siempre es fácil distinguir cuando una entidad desempeña uno u otro de esos papeles. Así, por ejemplo, el Ministerio de Educación presta servicios educativos —en cuyo caso opera como Estado productor—, pero también podría establecer normas generales para el desarrollo de la actividad educativa privada —lo que haría como Estado regulador—, al mismo tiempo que maneja un sistema de becas que favorecen a determinado tipo de estudiantes, acción propia del Estado redistribuidor.

Aunque las entidades denominadas descentralizadas, o las empresas públicas, en general, se identifican más con el Estado productor que las situadas en el nivel central, para llegar a establecer una correspondencia entre los tres tipos de funciones y el aparato administrativo sería necesario desagregar las grandes reparticiones de la administración pública hasta llegar a niveles jerárquicos bastante inferiores; y esto porque la administración pública, considerada como un todo, está concebida para alcanzar simultáneamente los objetivos de las tres funciones.

Como estas funciones tienen características propias, cumplen papeles diferentes en la política de desarrollo, y aunque dentro de la administración pública no estén totalmente separadas, deben ser individualizadas para formular con más precisión la política y la actuación del Estado. Así, por ejemplo, las funciones del Estado productor conllevan en su naturaleza una problemática de oferta que no debe confundirse, y mucho menos tratar de resolver, con los puntos de vista o los supuestos propios de las regulaciones o transferencias.

Para precisar el ámbito del Estado productor, es

conveniente identificar con claridad las características esenciales de las acciones que lo conforman. En este sentido se distingue, en primer término, el hecho que el objetivo inmediato que persiguen es la producción directa de bienes y servicios y la formación de capital. El logro de este objetivo depende de los recursos reales asignados a tal fin y de la productividad que de ellos obtengan las entidades públicas comprometidas en dicha acción; así, pues, se reconoce la existencia de una relación definible y estrecha entre la intensidad y amplitud de estos tipos de acciones y la magnitud del gasto público que requieren.

En cambio, las acciones propias del Estado regulador y del Estado redistribuidor no cumplen con todas esas particularidades detalladas, aunque pueden hacerlo en forma parcial con algunas de ellas.

Para ahondar en el análisis y en la planificación de las acciones de producción y acumulación del Estado, es necesario, aunque de manera aproximada, diferenciar las instituciones del sector público o la parte de ellas que realizan preponderantemente cada tipo de acción a fin de llegar a diseñar un juego de metas y un esquema de asignación de recursos para cada entidad, otorgando así una connotación operativa a los planes respectivos, a la vez que hacerlos más consistentes con los objetivos generales de la política fijada. Los criterios para establecer esas delimitaciones surgen, fundamentalmente, de los atributos de las diferentes clases de acciones, expuestos en párrafos anteriores, aunque cabe reconocer que suelen surgir problemas para ciertos tipos de entidades que desempeñan las tres funciones en forma simultánea.

Otro aspecto que debe ser identificado para fijar el ámbito del Estado productor y abordar la planificación de sus acciones es el carácter de las entidades que lo componen. Una primera referencia para la identificación de sus organismos es el tipo de persona jurídica que posean, es decir, si son de derecho público o de derecho privado. Sin embargo, dada la

notable expansión que han tenido las funciones de producción y acumulación realizadas por organizaciones empresariales de orden público o semiestatales, hacen que ese criterio no sea suficiente; además, es frecuente que la ley orgánica o estatuto de constitución de tales entidades no establezcan con claridad el tipo de persona jurídica al que quedan asimiladas. Puede ocurrir que ciertas normas jurídicas que dieron origen a una empresa pública la hayan independizado en tal forma del gobierno que, en la práctica, sea difícil considerarla como un ente integrante del sector público, y someterla a la programación de éste. Por estas razones, además de atender al tipo de persona jurídica de las instituciones, conviene considerar dos elementos adicionales: el financiero y el administrativo.

El carácter financiero se refiere al origen de los ingresos con que una entidad cubre sus gastos de explotación y forma su capital. Es conveniente por tanto incluir dentro del sector público a toda entidad que cubra, aunque parcialmente, sus entradas con ingresos públicos; éstos pueden adquirir la forma de impuestos predestinados a dicha entidad y que pueden ser recaudados directamente por ella, o de aportes con cargos al presupuesto público, o de cobro de tarifas por sus servicios, etc. Con referencia al capital, el criterio para definir la entidad dependerá de la proporción en que el Estado concurre a formarlo.

En lo administrativo, estas entidades descentralizadas, y aun las empresas mixtas, tienen vínculos con el gobierno que permiten, por lo menos teóricamente, hacer que respondan a la política oficial. En este sentido es frecuente observar que el funcionario de más alta jerarquía de estas entidades sea un ministro o que el directorio esté formado por personas de confianza del Jefe del Poder Ejecutivo. Estas entidades autónomas tienen gran flexibilidad comparada con los organismos del gobierno general, pues no están sujetas a los controles y procedimientos de éstos, aun-

que por medio de la vía jerárquica, que en cada caso se señala, el gobierno tiene cierta tuición sobre los objetivos y las políticas que las rigen.

Esbozada así la delimitación del sector público, es posible intentar el análisis más riguroso del papel del Estado productor en el complejo económico, para identificar sus relaciones con los diversos aspectos del sector privado, mostrar las influencias de aquél sobre éste, las complementariedades que surgen entre ambos y, en definitiva, trazar un esquema de funcionamiento de una economía mixta según la formación y uso de la producción.

3. EL SECTOR PÚBLICO EN EL SISTEMA DE PRODUCCIÓN

A los efectos del análisis de las acciones de producción y acumulación del Estado en una economía mixta puede recurrirse a una presentación sectorial del sistema productivo, del tipo utilizado en los modelos de relaciones intersectoriales, pero introduciendo a la clasificación convencional por sectores o actividades de índole tecnológica sobre la que se basan tales modelos, una desagregación institucional, que muestre por separado la participación de los sectores público y privado en la formación y uso de la producción.

De esta manera cada sector tecnológico, como por ejemplo la agricultura, minería, industria, etc., estaría subdividido según que la producción la realicen o utilicen entidades públicas o agentes privados. En este tipo de modelos todas las acciones de regulación, y los servicios generales del gobierno, que originan corrientes de factores y de valor agregado, se incluyen en un renglón o actividad de tipo tecnológico que se denomina "sector gobierno".

Si se agrupan todas las actividades de producción del sector público y se mantiene siempre la distribución técnico-sectorial de carácter tradicional, se obtiene una presentación de las transacciones de la eco-

nomía tal como aparece en el cuadro 1. En ese modelo el área de la demanda intermedia está subdividida en cuadrantes que permiten identificar a los sectores público y privado como oferentes y demandantes de bienes y servicios intermedios. En efecto, con el símbolo X_{hj}^{gp} , que individualiza el cuadrante inferior izquierdo de dicha área, se indican los insumos que el sector público vende al sector privado, y con X_{hz}^{gs} los insumos que se provee a sí mismo. Por otra parte el sector privado hace otro tanto al abastecerse de insumos a sí mismo, como lo representa el cuadrante superior izquierdo simbolizado por X_{ij}^{pp} , a la vez que proporciona producción de uso intermedio al sector público, según se aprecia en el cuadrante superior derecho indicado por X_{iz}^{pg} .

Dentro de esta área de las demandas intermedias se observa que el llamado "sector gobierno", según antes se ha definido, no produce, ni por lo tanto vende, bienes y servicios intermedios, sino que su producción se destina íntegramente a la demanda final. Sin embargo, adquiere insumos del resto de los sectores tanto público como privado, y genera un valor agregado que se indica con el símbolo VA_{n+1}^g , representativo de las remuneraciones pagadas para prestar los servicios generales de la administración y para las acciones de regulación y de financiamiento.

Los símbolos VA_j^p y VA_z^g indican, respectivamente, los valores agregados que generan los sectores privado y público, cuya suma es igual al ingreso nacional (puesto que se eligió un modelo de economía cerrada para simplificar su presentación). Del mismo modo, VBP_j^p y VBP_z^g indican los valores brutos alcanzados por la producción de cada uno de los dos sectores institucionales.

Consecuente con la división institucional planteada para todo el modelo, en el área de la demanda final también se distingue lo ofrecido y lo demandado por

los sectores público y privado, lo que adquiere en este caso ciertas connotaciones. Obsérvese que el sector público no demanda bienes de consumo salvo aquellos servicios generales producidos por el sector gobierno, lo que coincide con el concepto de Estado productor que incluye todas las actividades de este sector, salvo precisamente las representadas por el símbolo C_{n+1}^{gg} . Por otro lado, los bienes de capital demandados por el sector público I_1^{pg} e I_h^{gg} representan la acumulación que realiza el Estado, ya sea que la efectúe directamente (I_h^{gg}) o delegue su realización en el sector privado (I_1^{pg}). Es importante destacar que los bienes de capital representados por estos símbolos son los que constituyen la inversión necesaria del sector público para su propia producción, como también la destinada a generar economías externas para la comunidad.

Por último, el sector privado, es decir, las personas o familias y las empresas de propiedad de éstas, demandan bienes de consumo y de capital del sector privado — C_1^{pp} e I_1^{pp} , respectivamente— y también requieren bienes y servicios de consumo provistos por entidades estatales y bienes de capital producidos por las empresas públicas, C_h^{sp} e I_h^{sp} , respectivamente. Estos dos últimos símbolos no representan necesariamente transacciones en el mercado, pues pueden ser servicios producidos por el Estado y entregados en forma gratuita a las personas, como ocurre con la educación elemental. Por lo tanto, el valor consignado viene a ser el costo de producción de ese tipo de servicio, tal como sucede en la forma tradicional de presentación del modelo de insumo-producto.

La imagen y ponderación más satisfactoria del sector público, y por lo tanto del Estado como productor en una economía mixta, está dada por la importancia relativa que tengan los valores que aparecen en los diferentes cuadrantes donde se consignan las transacciones en que está comprometido este sector

institucional. Así, por ejemplo, la comparación de las cifras de los cuadrantes superior e inferior izquierdos del área de la demanda intermedia indicarán la gravitación que tienen las actividades privadas y públicas en el suministro de insumos al sector privado, y por lo tanto muestra el papel más o menos decisivo que debe cumplir el Estado productor en relación con variaciones de la producción privada. Análogamente, en el cuadrante superior derecho de dicha área se cuantifican las demandas de bienes intermedios que el sector público solicita al privado y por lo tanto también indica el grado de interdependencia de ambos sectores.

Por otra parte, el cuadrante indicado con X_{hz}^{gg} tiene la particularidad de hacer explícito el sistema de transacciones entre las entidades del sector público, por lo que constituye un reflejo del grado y tipo de complementariedad que deben guardar entre sí las metas de producción del Estado en un programa de desarrollo. En síntesis, en esta presentación de las transacciones intermedias de la economía destaca que la condición de interdependencia de las actividades económicas no sólo responde a requisitos tecnológicos, sino también a la estructura institucional del país, y por lo tanto pueden resultar inaplicables políticas que pretendan impulsar actividades de uno de los sectores en detrimento de las del otro sin considerar modificaciones en el conjunto de esa estructura.

Del mismo modo, en el área de los valores agregados las cifras correspondientes permiten evaluar la importancia del Estado en la formación de sueldos y salarios, en su potencialidad para crear ahorros —beneficios o superávit de las empresas públicas— para aplicarlos al incremento de su propia producción, como también su participación en las demás formas de ingreso. En este sentido, por ejemplo, puede apreciarse la incidencia inmediata que tendría una determinada política de remuneraciones aplicada al sector público en el nivel de la demanda global de

CUADRO I
EL SECTOR PÚBLICO EN UN MODELO DE RELACIONES INTERSECTORIALES

		Demanda intermedia								Demanda final				VBP	
		Sector privado				Sector público				Sector público		Sector privado			
		Sector 1	Sector 2	.....	Sector n	Sector 1	Sector 2	.....	Sector n	Gobierno n + 1	C	I	C		I
S															
E	Sector 1										0				
C															
T															
O															
R															
P	Sector 2		X_{1j}^{PP}							X_{iz}^{DG}	0	I_i^{DG}	C_i^{DP}	I_i^{DP}	VBP_i^P
R	.														
I	.														
V	.														
A															
D	Sector n										0				
O															
S	Sector 1										0				
E															
C															
T	Sector 2		X_{hj}							X_{hz}^{GG}	0	I_h^{GG}	C_h^{GP}	I_h^{GP}	VBP_h^G
O	.														
R	.														
P	.														
Ú															
B	Sector n										0				
L															
I	Gobierno	0	0	0	0	0	0	0	0	0	(C_{n+1}^{GG})	0	0	0	0
C															
O															
Valor agregado		VA_1^P				VA_z^G				(VA_{n+1}^G)					
VBP		VBP_1				VBP_z^G				(VBP_{n+1}^G)					

En que i = número de filas del sector privado, $i = 1 \dots n$.

j = número de columnas del sector privado, $j = 1 \dots n$.

h = número de filas del sector público, $h = 1 \dots n + 1$, siendo $n + 1$ el sector gobierno.

z = número de columnas del sector público, $z = 1 \dots n + 1$ el sector gobierno.

g = indica al sector público. Los demás símbolos son usados convencionalmente en estos modelos.

p = indica al sector privado.

CUADRO 2

EL SECTOR PÚBLICO EN UN CUADRO DE RELACIONES INTERSECTORIALES

(Un ejemplo numérico)

		<i>Demanda intermedia</i>									<i>Demanda final</i>						
		<i>Sector privado</i>				<i>Sector público</i>					<i>Sector público</i>			<i>Sector privado</i>			
		<i>Agricul- tura</i>	<i>In- dus- tria</i>	<i>Cons- truc- ción</i>	<i>Ser- vi- cios</i>	<i>Agricul- tura</i>	<i>In- dus- tria</i>	<i>Cons- truc- ción</i>	<i>Ser- vi- cios</i>	<i>Go- bier- no</i>	<i>C</i>	<i>I</i>	<i>Total</i>	<i>C</i>	<i>I</i>	<i>Total</i>	<i>VBP</i>
<i>Sector privado</i>	<i>Agricultura</i>	15	40	5	3	—	5	4	2	6	—	—	—	740	—	740	820
	<i>Industria</i>	70	110	30	26	—	39	28	31	27	—	80	80	190	119	309	750
	<i>Construcción</i>	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	50	50	—	—	90	140
	<i>Servicios</i>	100	90	15	20	—	65	14	12	6	—	—	—	128	—	128	450
<i>Sector público</i>	<i>Agricultura</i>	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	<i>Industria</i>	25	90	10	15	—	47	12	17	18	—	30	30	50	36	86	350
	<i>Construcción</i>	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	70	70	—	60	60	130
	<i>Servicios</i>	35	120	10	16	—	54	6	33	8	—	—	—	83	—	83	365
	<i>Gobierno</i>	—	—	—	—	—	—	—	—	—	325	—	325	—	—	—	325
<i>Valor agregado</i>	<i>Impuestos indirectos</i>	15	60	5	30	—	15	—	7	—	—	—	—	—	—	—	—
	<i>Utilidades</i>	50	20	15	20	—	8	10	-5	—	—	—	—	—	—	—	—
	<i>Remunera- ciones</i>	510	220	50	320	—	117	56	268	260	—	—	—	—	—	—	—
	<i>Total</i>	575	300	70	370	—	140	66	270	260	—	—	—	—	—	—	—
<i>Total general</i>		820	750	140	450	—	350	130	365	325	325	230	555	1 191	305	1 496	—

la economía, y deducir si se obtendrían las finalidades perseguidas dado el peso relativo de VA_z sobre el total del valor agregado. También podrían analizarse alternativas de cambios entre las utilidades de las empresas públicas y sus remuneraciones, dado que las primeras constituyen una fuente de financiamiento relativamente independiente de las tendencias del mercado, mientras que el empleo de los ingresos para remuneraciones a los servidores públicos podrían estar respondiendo mucho más a dichas tendencias que a las directivas del gobierno.

El análisis de la composición de la demanda final, que permite esta presentación, revela en qué proporción el sector público provee el tipo de bienes y servicios registrados en los dos cuadrantes inferiores, y decide la producción, por parte del sector privado, de los bienes de capital que comprende el cuadrante superior izquierdo. Evidentemente, en la mayoría de las economías latinoamericanas, la más alta ponderación en la satisfacción de la demanda final la tiene el sector privado, de modo que los valores que incluye el cuadrante superior derecho de esta área tiene una gravitación muy significativa en el total. Pero el cuadro, al destacar el tipo de bienes y servicios finales que suministra el Estado, proporciona información y ayuda a definir criterios sobre el papel que éste deberá desempeñar cuando se desea introducir cambios en el nivel y composición de la demanda final, lo que constituye uno de los aspectos esenciales de la política de desarrollo.

Un análisis de este tipo, que considera simultáneamente un corte tecnológico e institucional de la producción, esclarece nuevos aspectos de la interdependencia de las actividades económicas, tal como se indicó más arriba; y permite a la vez apreciar las tecnologías empleadas en ambos sectores institucionales, en especial cuando se trata de producir bienes y servicios semejantes, lo que de suyo facilita una mejor evaluación de los patrones de eficiencia que ri-

gen en las actividades privadas y públicas, toda vez que éstas sean comparables entre sí. Más aún, el hecho que modelos como éstos impliquen la individualización de insumos y de factores utilizados en todas las actividades del sector público, al mismo tiempo que los presentan relacionados entre ellos y en forma conjunta con el resto del sistema económico, induce, si la desagregación por actividades así lo permite, la adopción de criterios para normalizar actividades, para implantar especificaciones técnicas, y otras medidas más armonizadas con las disponibilidades generales de recursos. Ésta es una opción distinta a la frecuente modalidad de regirse por criterios parciales que, si bien pueden ser los más recomendables para cada actividad en particular, no siempre lo son en un ámbito más comprensivo. Esto tiene especial importancia para las acciones de producción y acumulación del Estado, dado que en este caso no se cuenta en rigor con las orientaciones que provee el mercado a estos efectos.

Finalmente, y en este mismo sentido, un análisis como el propuesto revela la importancia y las características cualitativas de la parte de la producción de una economía que responde más directamente a la política del gobierno, sin necesidad de utilizar instrumentos de inducción como los empleados para orientar las actividades privadas. Es fácil deducir que esto, además de constituir una de las particularidades que permite definir el tipo de economía mixta de un país, tiene amplia significación en los procesos de planificación, como se verá más adelante.

4. UN EJEMPLO DE LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN LA PRODUCCIÓN

Con el propósito de ilustrar el análisis del párrafo anterior, se presenta a continuación un modelo de relaciones intersectoriales que permite cuantificar algunas de las vinculaciones advertidas entre las activi-

dades públicas y la economía global. Se ha procedido a confeccionar un cuadro de insumo-producto de cuatro sectores para una economía cerrada y con valores hipotéticos, con la intención de destacar el volumen relativo de actividades del sector público, como puede verse en el cuadro 2.

Para la confección de este ejemplo se han utilizado ciertos supuestos que, sin restar validez conceptual al modelo, permiten simplificar el manejo y cálculo de las variables. Se supone que el sector construcción vende solamente con destino a la demanda final, que no existen empresas agrícolas en el sector público, y que las del sector privado no producen bienes de capital; también se supone que sólo las empresas públicas industriales y de servicios pagan impuestos indirectos, y que los componentes del valor agregado se reducen a dos categorías, además de los impuestos mencionados. Se admite, por otra parte, que el conjunto de las empresas públicas operan con déficit.

Basándose sobre las cifras del cuadro mencionado se puede abordar el cálculo de algunas variables macroeconómicas.

En primer término, el producto bruto interno ($PBI = VA_j^p + VA_z^g$) generado por la economía representada en dicho esquema se eleva a 2 051 unidades monetarias, y el producto bruto interno del sector público (VA_z^g) es de 736. Por otro lado, el consumo del gobierno (C_{n+1}^{gg}) que comprende la compra de bienes y servicios intermedios y la remuneración de factores, según se indica en la última columna del área de la demanda intermedia y en la del valor agregado, asciende a 325 unidades monetarias; mientras que la inversión del sector público ($I_{sp} = I_1^{pg} + I_h^{gg}$) es de 230 unidades, donde 130 corresponden a la adquisición de bienes de capital hecha por este sector al privado (I_1^{pg}) y 100 unidades producidas por el propio sector público (I_h^{gg}).

Las remuneraciones pagadas por el sector público

se elevan a 701 unidades, de las cuales 260 corresponden a los sueldos y salarios abonados por el gobierno general, y el resto, 441 unidades monetarias, a las empresas públicas. Las utilidades netas generadas por las empresas del sector público ascienden a 13 unidades monetarias y los impuestos que originan las propias actividades estatales de producción suman 22 unidades monetarias.

Por último, de acuerdo con la ecuación que define el Producto Bruto Interno ($PBI = C_{sp} + I_{sp} + C_{sg} + I_{sg}$),² éste alcanza el siguiente valor: $2\ 051 = 1\ 191 + 305 + 325 + 230$.

Es común considerar el coeficiente $\frac{C_{sg} + I_{sg}}{PBI}$ (igual a $\frac{555}{2.051} = 0.26$, conforme a los datos del ejemplo),

como representativo de la importancia del Estado en la demanda final, en la que se toma en cuenta sólo los bienes y servicios finales adquiridos por éste a las actividades privadas y a sus propias entidades. Sin embargo, una interpretación institucional más completa del funcionamiento de la economía debería hacerse estableciendo un tipo de relación que muestre los componentes de la demanda final en función de la influencia directa que el Estado tiene sobre su conformación. En efecto, la demanda final provista por el sector público —en los esquemas de relaciones intersectoriales del tipo representados en los cuadros 1 y 2— está definida en los cuadrantes inferiores de dicha área, $(C_{n+1}^{sg} + I_h^{sg} + C_h^{sp} + I_h^{sp})$, mientras que en el cuadrante superior izquierdo se consigna la parte de la inversión pública (I_1^{pg}) que, si bien la produce el sector privado, es el Estado quien decide su realización. De modo que la definición del PBI, en función del enfoque institucional que se viene planteando, podría tomar la siguiente forma:

² Donde el subíndice sp representa al sector privado y sg al sector público.

$PBI = PBI_{sp} + PBI_{sg}^*$ donde el asterisco significa "producido y/o deducido", que en el ejemplo sería $2\,051 = 1\,267 + 784$.³ De modo que la importancia del Estado en la demanda final se mediría por el coeficiente $\frac{PBI_{sg}}{PBI}$, ($\frac{784}{2\,051} = 0.38$), que, como se ve, arroja un valor más alto que la relación usada anteriormente.

Tomando en cuenta las reflexiones hechas sobre el concepto de economía mixta, y considerando los problemas que plantea la planificación del desarrollo, esta última relación es más significativa por cuanto pone de manifiesto la trascendencia que para el sistema económico tienen las decisiones sobre objetivos y metas que se establezcan para el sector público. Además, ya se ha visto que para que el Estado actúe sobre la demanda final y al mismo tiempo atienda los requerimientos de bienes y servicios intermedios que le exige el resto de la economía, debe movilizar factores y adquirir bienes y servicios que le significan un gasto (S), que en el ejemplo numérico se compone de:

Compra de bienes y servicios intermedios al sector privado	239 ⁴
Remuneraciones al factor trabajo	701 ⁵
Compra de bienes finales al sector privado	130 ⁶
Gasto consolidado del sector público (S)	<u>1 070</u>

La magnitud de S también es una forma de expre-

³ El valor de 1 267 unidades monetarias resulta de la suma de las cifras contenidas en el cuadrante superior derecho de la demanda final y el de 784 unidades de la suma de los otros tres cuadrantes de dicha área.

⁴ Se calcula sumando los insumos que aparecen en el cuadrante superior derecho del área de demanda intermedia.

⁵ Se calcula sumando las remuneraciones que aparecen en el área del valor agregado correspondiente al sector público.

⁶ Se calcula sumando los bienes finales del cuadrante superior izquierdo del área de demanda final.

sar la importancia y funcionalidad del sector público en la economía, ya que si cambia la ponderación de las actividades del Estado productor en el sistema, o si varía su composición, este gasto consolidado sufriría también alteraciones en su nivel y estructura, ocasionando efectos directos e indirectos en el resto de la economía. Esta variable (S) —desde el punto de vista de la demanda global que es capaz de generar— es tal vez la más representativa de la actuación directa del Estado en una economía mixta.

De hecho es también una expresión del volumen de recursos financieros que la economía debe proveer al Estado para asegurar su funcionamiento. En efecto, los ingresos consolidados del sector público deben también sumar 1 070 unidades monetarias; su conformación, según el ejemplo numérico, es la siguiente:

Ventas de bienes y servicios intermedios al sector privado	321
Ventas de bienes y servicios finales al sector privado	229
Otros recursos del sector privado	520
	1 070

El primer rubro se ha calculado sumando las ventas que aparecen en el cuadrante inferior izquierdo del área de las demandas intermedias (X_{hj}^{sp}); el segundo lo integran las partidas que aparecen en el cuadrante inferior derecho del área de la demanda final ($C_h^{sp} + I_h^{sp}$) que corresponde, según los supuestos sobre los cuales se ha construido este ejemplo, a ventas directas a los usuarios o a prestaciones gratuitas que se financian con parte del sistema impositivo; y el tercero constituye el financiamiento proporcionado por el resto de la tributación, deducidos los impuestos pagados por las empresas públicas y las utilidades de estas instituciones más el incremento de la deuda pública.

CAPÍTULO II

EL SECTOR PÚBLICO EN LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

I. LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

La planificación ensayada en los países de la región, tanto por su concepción como por sus métodos y técnicas, ha respondido a ciertas líneas de interpretación del desarrollo económico y a planteamientos de soluciones que adquirieron vigencia después de la segunda guerra mundial. Se ha destacado de manera fundamental que el subdesarrollo de América Latina es un fenómeno estructural cuyas raíces están en el funcionamiento del sistema económico, en la forma que responde a las necesidades crecientes de la población y en las nuevas condiciones internacionales que aparecen durante este período. No es, por ende, un fenómeno creado por situaciones circunstanciales ni por las variaciones cíclicas a que estas economías han estado sujetas. En otras palabras, se han descartado los factores coyunturales como los elementos esenciales que impiden superar el estancamiento.

La situación de subdesarrollo de los países de la región también se interpreta dentro de un marco de referencia determinado por sus vinculaciones con los países de avanzado grado de desarrollo, y se conoce como la relación entre centro y periferia. Dichas relaciones no sólo se refieren a aspectos del comercio internacional, sino también a otros, tales como el efecto de demostración, la incorporación de innovaciones tecnológicas, la dinámica del consumo y la producción de los países desarrollados, etc., que im-

primen, a las más importantes variables económico-sociales de los países en desarrollo, condiciones que limitan considerablemente sus posibilidades de manejo.

Dentro de esos esquemas interpretativos la planificación y la política económica han enfrentado el deterioro de la capacidad para importar y sus efectos sobre el nivel de la actividad interna, promoviendo soluciones como la adopción de medidas que condujeron a la sustitución de importaciones, en especial de bienes industriales, y fomentar la expansión de ese sector. La industrialización pasó a ser así el elemento más importante del proceso de desarrollo, y hasta fue identificada con el mismo.

El proceso de planificación pretendió incorporar el objetivo de la industrialización a un cuerpo de propósitos generales y de metas específicas sistematizadas en planes globales y sectoriales que, atendiendo al principio de interdependencia de las actividades de producción, permitieran estimar los requerimientos y condiciones necesarias para cumplirlos. Entre éstos se destacan la importación de equipos y otros bienes de capital para la industria, las necesidades de aumento de las exportaciones tradicionales para equilibrar el balance de pagos con el exterior, el incremento de la productividad de la agricultura y de las otras actividades primarias para proveer insumos y bienes finales a la economía en crecimiento, la demanda y aprovisionamiento de insumos difundidos que suelen constituir cuellos de botella para la expansión de la producción, los crecimientos de los diversos sectores y sus necesidades de formación de capital y financiamiento, como también las reformas institucionales indispensables para lograr el comportamiento previsto de esos sectores y de la economía en su conjunto.

De esta manera la planificación ha tendido a un tratamiento de los problemas del desarrollo con perspectivas a mediano y a largo plazo, y ha percibido

la economía a través de la composición de la producción desde el ángulo de los sectores o actividades tecnológicas. Así, por ejemplo, la formación de la oferta de bienes y servicios, la generación del valor agregado, la discriminación de la inversión, son tratados según los sectores agrícola, industrial, minero, transporte, energía, etcétera.

Los estudios realizados en el campo económico y social, y que confieren una gama más variada de atributos al concepto de desarrollo, también han venido a influir sobre el proceso de planificación. El significado más inmediato de esa influencia ha sido el tratamiento particularizado que en los planes han recibido los sectores sociales —educación, salud, vivienda, etc.—, y la búsqueda de vínculos entre éstos y las cuestiones más estrictamente económicas; también la consideración de las reacciones de los diferentes grupos sociales y de los agentes económicos frente a los objetivos propuestos por los gobiernos, y a las medidas de regulación según las circunstancias internas y externas en que se desenvuelven.

Por otra parte, las experiencias de la puesta en marcha de los planes ha llevado a prestar atención preferente a aspectos que corresponden al campo de la operatividad de la política económica a corto plazo y su vinculación con el logro de las metas a mediano plazo. En este sentido, se han venido incorporando a la planificación aspectos que, si bien podrían no parecer trascendentes en una perspectiva de largo alcance, sin embargo llegan a serlo por ir afectando a corto plazo el movimiento de las diversas variables económicas e ir condicionando las modalidades y resultados de los procesos de desarrollo.

A su vez, esas mismas experiencias han creado la convicción que es necesario hacer más explícitas las estrategias contenidas en los planes; y esto debido al hecho, entre otros, que la aplicación de ciertas políticas y la conformación misma de los planes re-

quieren una visión comprensiva del tipo de economía y sociedad que se pretende alcanzar en el futuro, además de otras cuestiones vinculadas al papel de los países en la integración de los mercados regionales, en el equilibrio de sus diferentes áreas geográficas, etcétera.

Estos comentarios, que de ninguna manera pretenden dar una imagen exhaustiva de la planificación en América Latina, tienen la intención de mostrar algunas de sus características para ilustrar el hecho de que el hincapié de los procesos de planificación ha sido puesto más bien sobre un tratamiento de tipo sectorial-tecnológico de la economía que sobre una visión institucional de la misma, en el sentido de diferenciar el comportamiento de las actividades públicas de las privadas.

Las características apuntadas indican que el proceso de planificación se ha orientado en dos sentidos principales: por un lado, a encarar problemas como el déficit del balance de pagos, la inadecuada estructura productiva, el financiamiento de la inversión tanto privada como pública, la ocupación rural y urbana, la distribución del ingreso, etc.; por otro, a investigar y proyectar las repercusiones de esos problemas, aunque principalmente desde un punto de vista de los sectores tecnológicos y con el propósito de llegar a determinar volúmenes de inversión y modalidades de financiamiento de las principales actividades económicas.

De esta manera, en la planificación no es frecuente observar una concepción institucional o la participación del sector público en la producción en la forma expuesta en el capítulo anterior. Sin embargo, aunque los planes contienen referencias a muchas actividades estatales, a las que se les fijan metas y se les asignan recursos, especialmente a las relacionadas con la creación de capital y la producción de insumos de usos difundidos, siempre se lo hace, enfocándolas desde el punto de vista del sector

o actividad productiva en que están comprendidas, y no desde el ángulo institucional que identifica el ámbito del sector público y toma en cuenta sus singularidades.

El tratamiento de las actividades públicas, desde el punto de vista de los sectores tecnológicos, da por adición las connotaciones del comportamiento de este importante sector institucional, pero no ayuda a conformar una política propia que comprenda cabalmente las peculiaridades del área pública. De allí que sea conveniente que al tratamiento por sectores tecnológicos se agregue un análisis comprensivo que permita apreciar el conjunto de actividades del sector público, a fin de optimizar el aprovechamiento de las funciones y capacidades que el Estado tiene en una economía mixta y que, como se vio, son fuentes de orientaciones básicas para conducir el proceso económico. En países que necesitan explotar intensamente todas sus potencialidades para elevar su ritmo de desarrollo, como ocurre con los latinoamericanos, no tiene sentido que la fuerza de conducción implícita en las actividades que realiza el sector público se limite a la regulación de ciertas variables macroeconómicas.

La ampliación del tratamiento institucional que se propicia introducir en los procesos de planificación de la región, se apoya, además, en la mayor correspondencia que la desagregación sectorial-institucional tiene con el funcionamiento de la economía comparada con la clasificación sectorial tecnológica. Este último enfoque es consecuente con los métodos y técnicas que la planificación emplea atendiendo principalmente las relaciones de interdependencia de la producción. Sin embargo, si se piensa y se quieren contemplar —como conviene hacerlo—, aspectos relacionados con las motivaciones de los agentes económicos, con la adopción y secuencia de las decisiones, con los grupos de intereses que existen en toda sociedad y, en general, con la organización

del sistema económico como parte del complejo social, el enfoque institucional aparece como un complemento indispensable para tender a un perfeccionamiento de los procesos de planificación y de formulación de política económica.

Se reconoce desde luego que un mayor acento y precisión del enfoque institucional en los planes globales, sectoriales o regionales, conlleva a decidir y a enunciar explícitamente el grado y la forma de participación del Estado en las diversas actividades económicas y en el conjunto del sistema. Esto no es un inconveniente; por el contrario, una de las virtudes de la planificación consiste en ayudar a definir con claridad la política económica, y así, la acción del Estado. La planificación, como el diseño de las actividades públicas, no está propiciando un mayor ni un menor grado de estatización o de interferencia con la iniciativa privada; sólo se está reconociendo que ello existe y que es de buena política saber con qué intensidad se realiza, además de llevarlo a cabo de manera eficiente para alcanzar los fines del desarrollo que la sociedad se ha dado.

2. EL CARÁCTER NORMATIVO DE LA PLANIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PÚBLICAS

Los sectores institucionales —público y privado— se comportan de diferente manera en el proceso económico, en especial en lo que se refiere a las decisiones de producción y también respecto a la combinación de factores que utilizan, al tipo de actividad al cual se dedican, a la organización administrativa que se dan y a su financiamiento. De manera que para tratar las características de la planificación de las actividades públicas, conviene atender a los distintos propósitos que inspiran las decisiones sobre el volumen y tipo de producción y acumulación que realiza el Estado.

Los agentes económicos privados derivan sus deci-

siones principalmente de las consideraciones que les merecen las fuerzas del mercado y los efectos directos o indirectos que, sobre ellas, tiene el conjunto de regulaciones y actividades estatales. En cambio, el Estado no reconoce (por lo menos de manera general y directa) al mercado como generador de sus decisiones de producción y acumulación, puesto que, como institución social, y por responder a los intereses colectivos de la comunidad, orienta su acción según criterios que no necesariamente tienen que contemplar la maximización de beneficios individuales que, tanto por el lado de la producción como por el del consumo, constituyen los propósitos básicos de la conducta privada. El Estado siempre actúa así, y más aún cuando pretende conducir un proceso de desarrollo que implica modificaciones sustantivas en la estructura de la producción, en la distribución del ingreso, en el régimen de propiedad de los recursos naturales y en otros aspectos sustantivos de la economía y sociedad de un país.

Las decisiones sobre la mayor parte de las actividades públicas responden a consideraciones que se sitúan en el campo de la política social del gobierno, a previsiones a largo plazo sobre cambios en la producción y en la creación de infraestructura que, evidentemente, rebasan el ámbito de las indicaciones que podrían inferirse del mercado. Estas indicaciones están más vinculadas a la situación económica inmediata que a las tendencias a largo plazo, aspecto que se acentúa en las condiciones de subdesarrollo que predominan en América Latina.

Aun cuando se trata de empresas o entidades que venden o transan su producción, sus actividades son decididas tomando en cuenta no sólo las fluctuaciones de la demanda y sus efectos sobre los precios sino también las políticas vinculadas al proceso de desarrollo a mediano y a largo plazo. Estas entidades suelen operar con criterios en materia de precios y de rentabilidad que, precisamente, tratan de modi-

ficar situaciones de mercado, lo que hacen para favorecer, por ejemplo, a determinados sectores, como en el caso de las tarifas de servicios públicos o de los precios de bienes esenciales fijados con criterios políticos. Por otro lado, la creación misma de ciertas empresas estatales y las modalidades de su funcionamiento son concebidas como instrumento de política económica, ya sea para colaborar con la sustitución de importaciones o para fomentar actividades nacionales estimadas prioritarias para disminuir la vulnerabilidad externa.

Tal singularidad de las decisiones acerca de la producción y de la acumulación públicas implica que las modalidades de la planificación de sus actividades son diferentes a las del sector privado. En las economías mixtas la planificación de las actividades privadas es esencialmente inductiva, en el sentido que los planes consultan un conjunto de medidas de política económica orientadas a lograr que el comportamiento de los agentes económicos tienda a seguir las prioridades generales y las líneas de estrategia elegidas. Esto significa que la iniciativa del empresario para lograr sus propios fines, así como la libertad del consumidor para maximizar su satisfacción, son respetadas en su esencia, aunque condicionadas por el sistema de regulaciones que el Estado puede aplicar.

En el sector público, por el contrario, los objetivos y metas de los planes y la selección de los medios para alcanzarlos, constituyen en principio las reglas que rigen las decisiones y comportamiento de las entidades de este sector, confiriéndole así a su planificación una connotación eminentemente *normativa*, en oposición al carácter *inductivo* que tiene la del sector privado.

Más aún, se podría afirmar que esta modalidad de *planificación normativa*, es esencial al concepto de sector público, puesto que, al no desempeñar el mercado el papel que se le reconoce para el sector pri-

vado, las actividades públicas deben orientarse directamente a través de las prelación y los postulados básicos de la política económica. De hecho, esto sucede en cierto grado, aunque no exista un proceso de planificación generalizado y de allí que sea frecuente considerar al gasto público como una variable autónoma manejable para corregir las tendencias económicas a corto plazo. Sin embargo, este concepto de autonomía no debe extenderse hasta el límite de desconocer el conjunto de interrelaciones que se crea entre ambos sectores institucionales, sino más bien como una forma de expresar la independencia relativa de las decisiones públicas con respecto al mercado y, por lo tanto, realzar los elementos que confieren a la planificación de las actividades públicas tal carácter normativo.

Hasta aquí ese carácter ha sido inferido por oposición a lo que sucede en el sector privado; pero para una comprensión más cabal del mismo, es necesario analizarlo tomando en consideración ciertas particularidades administrativas e institucionales que se registran en el área pública.

La organización político-administrativa del Estado en los países latinoamericanos comprende diversos niveles y modalidades, entre los que se destacan el gobierno central con sus ministerios y servicios, los gobiernos estatales o provinciales —que en el caso de los países de organización política federal son semejantes al nivel central— y los niveles locales o municipales. En cada uno de éstos se encuentran empresas públicas y entidades autónomas vinculadas con algunas de las autoridades principales de su respectivo nivel gubernamental.

Las instituciones que componen cada uno de esos niveles están relacionados según líneas de jerarquía, con la máxima autoridad correspondiente; lo que no ocurre entre los niveles o clases de gobierno, mencionados —en especial en los países federales— dado que justamente las constituciones políticas de los países

determinan la independencia institucional de las autoridades estatales y comunales del gobierno central y de ellas entre sí. Sin embargo, visto desde el ángulo de su funcionamiento, la independencia de estos niveles se torna relativa. En la mayoría de los países latinoamericanos se observa que sólo algunos Estados o provincias, y muy pocas municipalidades, tienen una potencialidad financiera tal que los independiza de la tutela del gobierno central; más común es el caso contrario, vale decir que los aportes de éste pasan a ser la fuente principal de aquéllos, aun para solventar sus gastos corrientes. Esta situación financiera llega a afectar la autonomía de esos niveles gubernamentales y, de hecho, buena parte de las decisiones sobre sus gastos los adoptan en cierto modo, el gobierno central, por tener éste la iniciativa financiera.

En el caso de las empresas públicas se observan diversas situaciones relacionadas con el grado y forma de autonomía respecto de la autoridad principal a la que están vinculadas. Estas situaciones dependen del tipo de controles a que están sujetas, de sus fuentes de financiamiento, de la necesidad de aportes adicionales para cubrir sus gastos de explotación, de ciertas prácticas administrativas inspiradas en el propósito de preservar al máximo su independencia, etcétera.

Dentro de este contexto de relaciones internas del sector público, el carácter normativo que se atribuyó a su planificación, adquiere un significado que se aleja de la imagen bien frecuente que ella suscita, en el sentido que existiría un poder superior que, por sí mismo, fija objetivos, distribuye recursos y establece reglas que deberían ser acatadas por las entidades públicas. En realidad, dentro del sector estatal existen muchos centros de decisión con relativa autonomía, que son los que, en definitiva, concurren con sus propios puntos de vista y objetivos a la formulación de la política de las actividades pú-

blicas, determinan sus fines y metas, así como también las asignaciones de recursos. La coordinación entre esos centros es lo que permite confeccionar planes que, una vez diseñados, llegan a constituir las directivas para la actuación del Estado.

Uno de los aspectos más notables de la planificación del sector público es precisamente la necesidad de superar la falta de coordinación que podría aparecer entre sus diferentes niveles y centros de decisión, a la vez que se respeten los grados de autonomía existentes, lo que, de un lado, aseguraría que el sector en su conjunto actúe en función de la política y estrategia general de desarrollo, y de otro, facilite la ejecución de los programas de cada organismo. De esta manera se lograría un mayor aporte de cada centro de decisión y de cada nivel gubernativo al cumplimiento de los planes generales.

3. ANÁLISIS DE LAS ACTIVIDADES PÚBLICAS EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

Según lo expuesto en las páginas precedentes, el sector público sería un conjunto de agencias responsables de la producción de bienes y de la prestación de servicios de beneficio general, que se relacionan entre sí no sólo por la natural complementariedad que exige la producción, sino también por lazos de autoridad, por condiciones de coordinación muy específicas y por las modalidades de su operación. Dentro de este contexto se conviene en señalar que los propósitos fundamentales de la planificación del sector público son, por una parte, el aumento de la eficiencia de sus actividades de producción y acumulación, y, por la otra, el ordenamiento de las mismas según los requerimientos del proceso de desarrollo.

Lo primero es inherente a este proceso, pues por definición le compete incrementar la productividad de la economía, condición que no podría dejarse de cumplir en las actividades a cargo del Estado.

Sin embargo, ésta es una condición necesaria pero no suficiente, ya que si se suponen dadas una estrategia y una política de desarrollo económico y social a largo plazo y planes que las concreten a mediano plazo, el nivel y estructura de la producción de bienes y servicios públicos, así como su forma de distribución, no pueden ser arbitrarios, sino los que mejor sirvan y garanticen el cumplimiento de las metas globales, sectoriales y regionales de esos planes. He aquí el sentido del segundo objetivo mencionado.

Como se comprenderá, la temática que incluye la primera finalidad es muy vasta, heterogénea y difícil de reducir a proposiciones generales; depende de la naturaleza de cada actividad, de la organización de la entidad responsable, de las alternativas tecnológicas aplicables y de otros aspectos más vinculados al nivel de la ejecución. Por lo tanto, la formulación de planes se vincula más directamente con aquel propósito de ordenamiento, aunque no es difícil inferir que operando sobre éste se influya también sobre la eficiencia.

Para abordar el tema que aquí se analiza parece conveniente destacar las principales características de las actividades públicas tomando en cuenta las modalidades que presentan en el proceso de planificación, dado que, y a diferencia de lo que ocurre con los sectores tecnológicos, el sector público incluye actividades sumamente heterogéneas. En los países de la región, el Estado toma a su cargo, por ejemplo, la formación de mano de obra calificada, la educación general de la población, la generación de energía eléctrica, la producción de acero, la sanidad pecuaria, la lucha contra las enfermedades transmisibles, la exploración de recursos naturales, etc. Prácticamente no existen actividades de la vida económico-social de un país donde no estén presentes sus acciones de producción y acumulación.

Tal heterogeneidad hace que para programar dichas acciones no se cuente con criterios uniformes ni

métodos generalizables, sino que éstos deban adaptarse y condicionarse a los tipos de bienes y servicios producidos, a la tecnología de producción de los mismos y a la incidencia que cada acción pública tenga en el proceso de desarrollo. En este aspecto el enfoque fundamental reside en analizar el tipo de vinculación que una actividad pública tiene con los diferentes aspectos de la planificación, tanto en lo que concierne a la estrategia de desarrollo o planes de perspectivas como en lo tocante a los planes a mediano y a corto plazo, para estudiar las alternativas de metas y la correspondiente asignación de recursos a dichas actividades.

Si se cuenta con un modelo global que determine el conjunto de variables macroeconómicas a mediano plazo y los comportamientos sectoriales en términos de producción y formación de capital que ese modelo implica, una forma de resolver el problema de las metas y recursos sería encontrar vinculaciones directas entre cada una de las actividades públicas y algunas de esas variables a mediano plazo. Esas vinculaciones directas serían del tipo representado por los coeficientes técnicos de una matriz de insumo-producto, como por ejemplo el suministro de energía eléctrica necesaria para generar una unidad de valor bruto de la producción del sector manufacturero.

Pero no todas las actividades públicas se pueden vincular a mediano plazo según ese tipo de coeficientes técnicos; algunas están más estrechamente relacionadas con la tasa de crecimiento global, como el suministro de agua potable para consumo domiciliario e industrial en una nueva zona fabril a establecer, o a la producción de electricidad para atender la demanda que generará una tasa de crecimiento económico. En estos casos la vinculación tiene dos atributos: se conoce el tipo de relación que liga una actividad del Estado con una meta global o sectorial del plan de desarrollo y se puede cuanti-

ficar dicha relación; en otros casos, es difícil establecer tanto el tipo como la medida de la relación. Aparece dentro de esta categoría un conjunto de actividades esenciales para asegurar un funcionamiento relativamente normal de la comunidad, como, por ejemplo, las acciones que comprende la administración general del Estado, la administración de justicia, el mantenimiento del orden interno, las relaciones exteriores, la defensa nacional, etcétera.

Estas actividades no son extrañas al proceso de planificación del desarrollo, pues requieren cuantiosos recursos que tienen un uso alternativo; pero es difícil establecer una relación cuantificable entre un determinado juego de metas de desarrollo y las metas de dichas actividades. En muchos aspectos sus metas pueden estar influidas por variables que, por lo menos a corto y a mediano plazo, son datos para los planes de desarrollo, como ocurre, por ejemplo, con el crecimiento de la población y su distribución geográfica, y las metas en materia de servicios de policía y de administración de justicia. Por lo tanto bien podría afirmarse que este tipo de actividades es independiente de la expansión de las actividades económicas propiamente tales, que implica el proceso de desarrollo y que su planificación debe referirse principalmente a la atención de los déficit existentes —cuando éstos pueden estimarse—, y a la elevación de los patrones de eficiencia con que se ejecuten.

Como ya se ha indicado, estas actividades también quedan comprendidas en el proceso de planificación y los recursos que demandan deben ser consultados en los cuadros generales de asignación que se hagan para el sector público. Si no se tomasen en consideración se atentaría contra el principio de interdependencia de las actividades de producción y se vulnerarían los postulados fundamentales de las técnicas de planificación global, basadas en dicho principio. Sin embargo, la asignación de recursos que se les

haga no se deriva de requerimientos de las metas del proceso de desarrollo, sino más bien de medidas de racionalización y eficiencia de estos servicios, por lo que es frecuente someterlas a procesos de racionalización como parte de su planificación.

Otro grupo de actividades estatales se vincula, más estrecha y directamente, con los objetivos y propósitos de la política social del gobierno, así las actividades de salud pública, educación general y cultura, vivienda, etc. Definidos aquellos objetivos generales, las metas de esta clase de actividades dependen principalmente de la capacidad de las instituciones públicas que las realizan, por lo que la modificación a dicha capacidad también es objeto del proceso de planificación del sector público. Las metas de estas actividades no son independientes de las metas generales del desarrollo ni de la estrategia que se adopte para acelerar el proceso de crecimiento, como en cierta medida sucede con el grupo anterior; sin embargo, parece arriesgado afirmar que existan relaciones cuantificables, por ejemplo, entre una tasa de desarrollo y las tasas de expansión de las actividades en materia de salud general de la población.

La distinción que se pretende establecer se apoya en el reconocimiento que las acciones públicas propias del campo social tienen un efecto sobre el proceso de desarrollo económico, por lo que la vinculación entre sus metas y este proceso puede ser más o menos bien definida; pero no existe todavía —por lo menos al nivel alcanzado por las investigaciones que se ocupan de la materia— una medida de la relación exacta entre la tasa de crecimiento económico y el ritmo a que deben llevarse a cabo dichas actividades.

Mas, por otra parte, la tasa de crecimiento económico a corto y a mediano plazo, y el volumen o ritmo de la prestación de estos servicios sociales, dentro de ciertos límites, llega a ser relativamente indiferente o independiente. Así, por ejemplo, la fijación

de una meta de educación general mínima de la población depende principalmente de la cuantía de recursos disponibles y no del ritmo de crecimiento económico que se quiere lograr, aunque lógicamente cuanto mayor sea éste, más posibilidades tendrá un país de eliminar los déficit respectivos. Esto significa que hay niveles mínimos de prestación de este tipo de servicios que se deben lograr independientemente del nivel de la actividad económica.

Las metas de algunas de estas actividades públicas se alcanzan en plazos que, en general, exceden los de los planes de producción y de inversión, lo que constituye otro problema adicional para cuantificar la relación mencionada. Para soslayar estas dificultades se recurre al expediente de establecer metas alternativas, de manera que se facilite la elección de una de ellas de acuerdo con los recursos disponibles y en función del grado de satisfacción de necesidades que se logre con dichas alternativas, pero resguardando la posibilidad de partir de un nivel mínimo que signifique no deteriorar la situación existente.

Otro grupo de actividades del Estado lo conforman aquellas que tienen por objeto fundamental la creación o incremento de la capacidad productiva del país. Esta capacidad es una función de la cuantía y tipo del capital instalado, de la calidad y cantidad de la fuerza de trabajo, de los recursos naturales en explotación, y de la eficiencia de la combinación de dichos factores de producción; pero en su incremento también tienen influencia preponderante las actividades destinadas a la prestación de servicios económicos —que generalmente constituyen insumos ampliamente utilizados en el complejo de producción del país— y las relacionadas con la investigación científica y técnica.

Los propósitos directos que persigue este último tipo de acciones públicas permiten agruparlas en:

i] Actividades destinadas a la creación de capital y a la prestación de servicios económicos;

ii] Actividades destinadas a la capacitación humana;

iii] Actividades destinadas a la ampliación del conocimiento de los recursos naturales; y

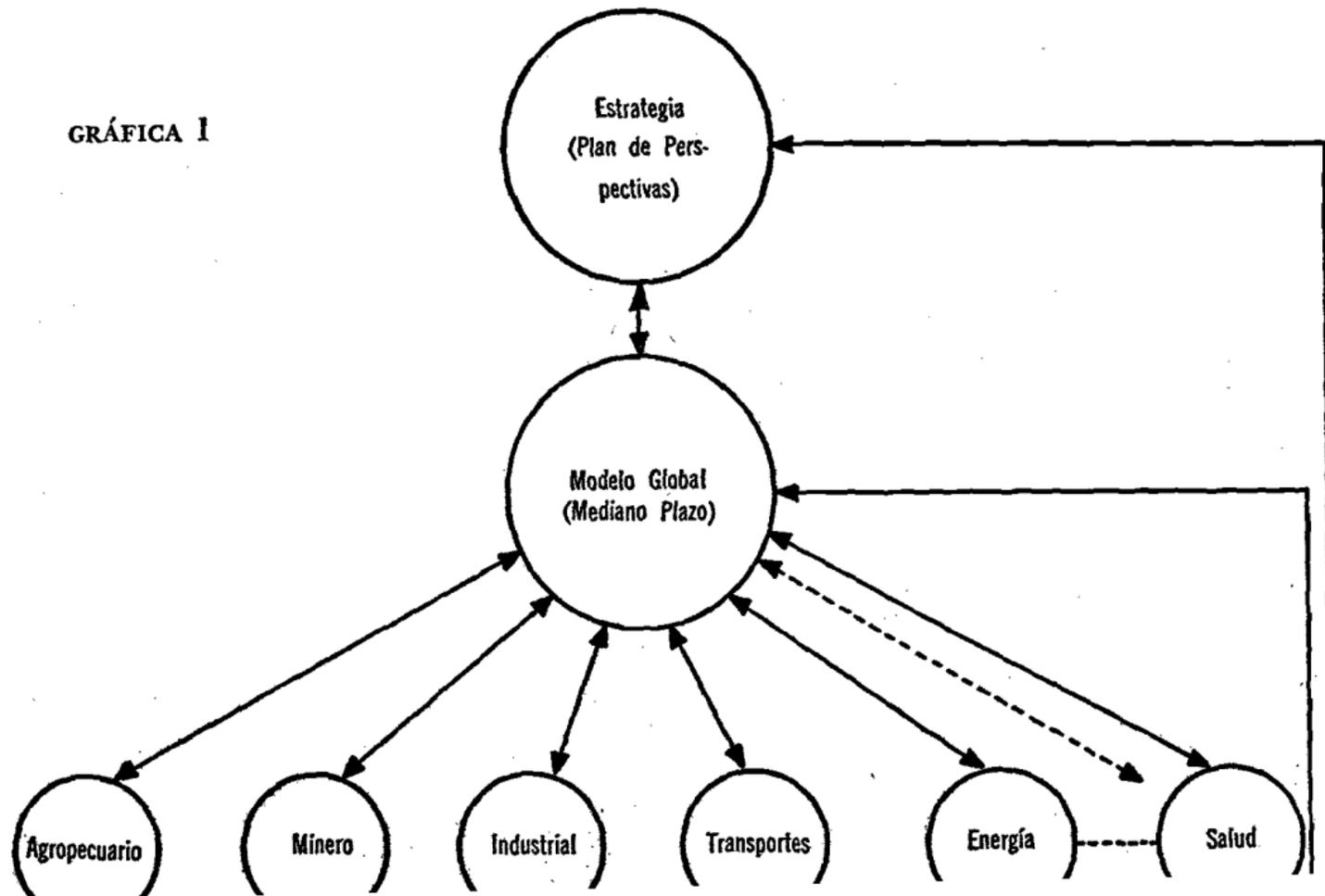
iv] Actividades destinadas a la ampliación del conocimiento científico y técnico.

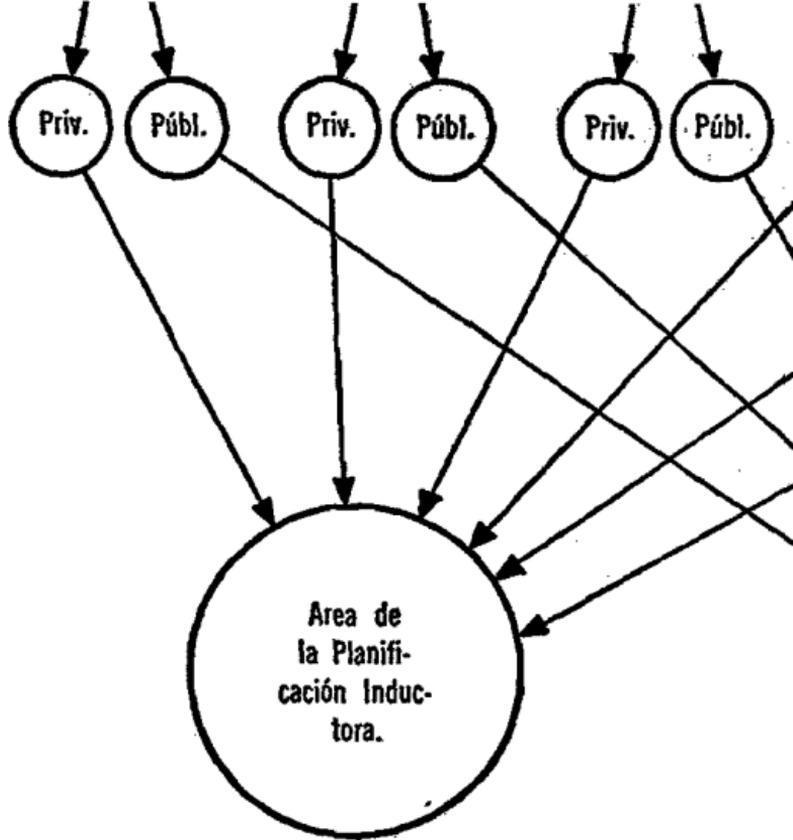
Las primeras incluyen, por ejemplo, la construcción de carreteras, la instalación y operación de plantas de energía, la vacunación antiaftosa para mejorar el coeficiente de productividad del *stock* ganadero, etc., y las segundas comprenden la formación de cuadros técnicos y profesionales. En cambio, la ubicación y cubicación de yacimientos minerales, el relevamiento geológico del territorio nacional, el aforo de los ríos, etc., están comprendidos en la tercera categoría; y quedan en la cuarta las tareas de investigación.

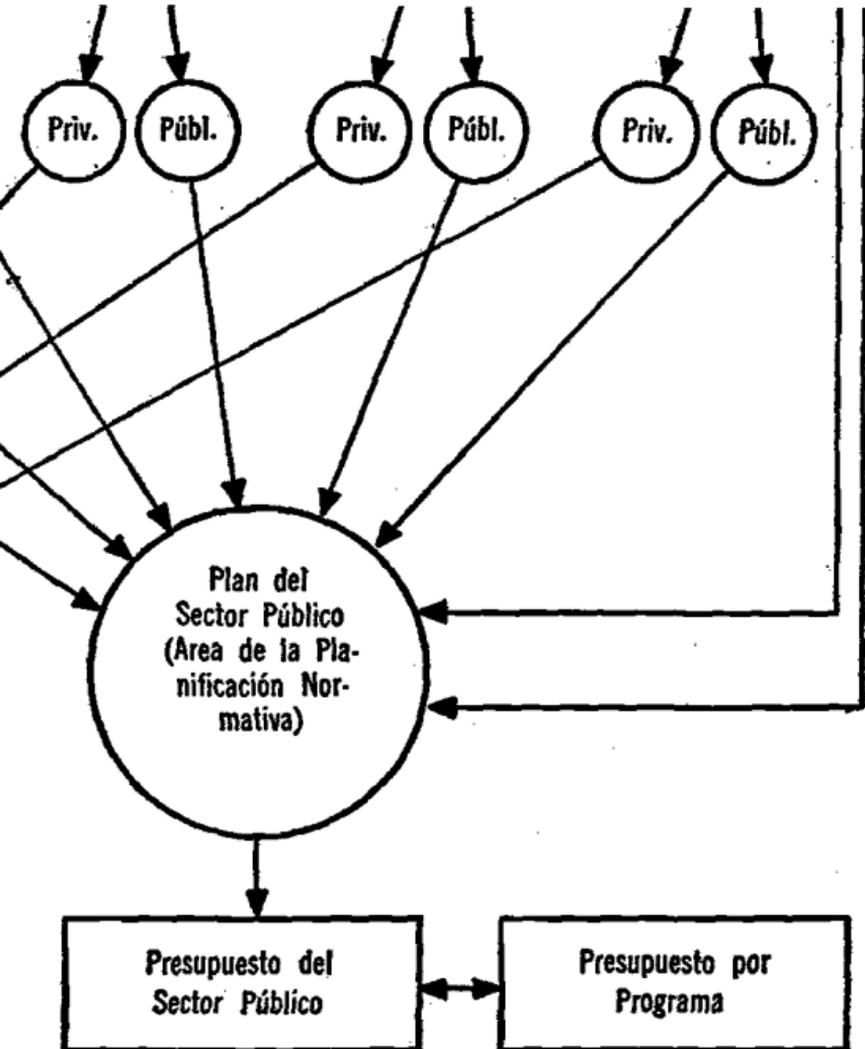
Las actividades del primer ítem de la lista anterior tienen relaciones definidas y mensurables con las tasas de crecimiento global y sectoriales, dentro de los límites de aproximación que permiten las técnicas de planificación, y en situación semejante se encuentran las correspondientes a la segunda categoría, de manera que las metas de estas actividades se pueden deducir de los objetivos de los planes de producción. En realidad vienen a ser requisitos para el crecimiento de otros sectores productivos, que se cuantifican en los modelos dinámicos de planificación. Pero aun cuando se logre establecer una relación definida, estos tipos de actividades de acumulación, además, deben responder a la estrategia de desarrollo, en el sentido que su expansión ayuda a determinar la composición sectorial de la producción a largo plazo, su distribución geográfica, el tipo de tecnología que prevalecerá en el futuro, etcétera.

De todos modos, las metas que resultan de considerar dichas actividades como requisitos de las producciones de los sectores tecnológicos a mediano plazo, configuran una especie de cotas mínimas destinadas a darle factibilidad a los planes de tales secto-

GRÁFICA I







res, aunque a veces se enfrentan problemas derivados de la indivisibilidad de la inversión y de los plazos de maduración de los proyectos que pueden ser mayores que los períodos abarcados por el plan.

Las actividades públicas orientadas al conocimiento de los recursos naturales y la investigación tienen una importancia no siempre bien apreciada en el proceso de desarrollo. Sus efectos sobre el incremento de la capacidad de producción suelen evidenciarse a largos plazos, y por lo tanto es difícil vincularlas a los problemas de desarrollo a corto plazo, o con la situación económica inmediata. También aquí podría considerarse una especie de independencia entre el ritmo de ejecución de esas acciones y el crecimiento económico en períodos medianos y cortos, sin embargo las definiciones sobre qué, para qué y con qué prioridad investigar, deben inspirarse en los planes generales a mediano plazo.

Finalmente, quedan por mencionar las actividades públicas relacionadas con la producción y distribución de bienes y servicios que se transan en el mercado, de manera análoga a la producción del sector privado. Generalmente son rubros de producción realizados por empresas públicas, y se refieren a productos o servicios como, por ejemplo, acero, transporte urbano o interurbano, extracción y beneficio de minerales, importación o exportación de productos específicos, producción y distribución de tabaco, ciertas bebidas alcohólicas, etcétera.

El elemento principal para determinar las metas de este tipo de actividades es el volumen de la demanda por esos productos finales o intermedios, y por lo tanto se asimilan a las modalidades de planificación del sector privado. Sin embargo, las empresas públicas, como ya se ha visto, no se rigen por los patrones de conducta de las empresas privadas, en especial en lo referente a la fijación de los márgenes de utilidad. A veces, por ejemplo, los precios se determinan sin considerar la amortización del capital y la nece-

sidad de ampliaciones de la capacidad de producción; o las inversiones se programan y se realizan en función de la estrategia del desarrollo a largo plazo o según su incidencia en los problemas de coyuntura que enfrenta el país.

Hasta aquí se ha puesto de manifiesto la heterogeneidad de las actividades de producción y acumulación, lo que no sólo hace a la naturaleza del sector sino también a su forma de planificar; esto junto a la condición normativa vista en el párrafo anterior, confiere a la planificación del sector público una individualidad que se acentúa si se considera que abarca problemas mucho más específicos que la planificación global, a la vez que tiene una estrecha y simultánea relación con la de todos los sectores tecnológicos.

4. EL GASTO PÚBLICO Y LA PLANIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PÚBLICAS

El análisis de las características de la planificación del sector público se ha hecho prescindiendo de sus aspectos financieros, otorgándole así un enfoque en términos reales; pero como el nivel y composición de las actividades de producción y acumulación del sector están tan estrechamente relacionados con el gasto público, y por lo tanto con el presupuesto, conviene estudiar esa vinculación, como también aclarar la ubicación y funciones que éste cumple en el proceso de planificación.

El ritmo y las metas que deben alcanzar las actividades estatales en plazos dados, se establecen, como se ha visto, a partir de los requisitos necesarios para conseguir las tasas de crecimiento sectoriales, de la política social del gobierno y de la estrategia del desarrollo elegida. Parecería lógico definir dichos ritmos según el volumen anual de gastos que implican las actividades públicas, y de hecho este procedimiento constituye una primera aproximación. Sin

embargo, no siempre es aplicable esta forma de medir el ritmo, pues es posible que el volumen de gastos varíe sin modificarse la cuantía de bienes y servicios producidos, que es lo que ocurre con un aumento de las remuneraciones en muchos servicios públicos, sin que ello implique necesariamente una ampliación proporcional de la prestación de esos servicios o un mejoramiento de su calidad.

De otro lado, la determinación del gasto público—definido según el concepto empleado en la contabilidad social o como fue presentado en el punto 3) del capítulo 1— está sujeta a otros factores aparte del nivel en que se desarrollan las actividades públicas. Puede acontecer que al gasto público, como variable macroeconómica, se lo considere impulsor de la demanda global o factor de estabilización, lo que implicaría modificaciones independientes, hasta cierto punto, del nivel de las actividades públicas. En consecuencia, el monto y composición del gasto público estaría condicionado por dos elementos principales que hacen a la naturaleza general de la política económica del gobierno; por una parte, en la medida que se lo considere como una expresión monetaria de la movilización de recursos reales destinados a las actividades públicas debe responder a los requisitos de producción y acumulación del Estado que le impone el proceso de desarrollo; y de otra, según su acepción financiera, estará vinculado con los objetivos de la política a corto plazo como uno de los elementos reguladores de la actividad económica general, de la redistribución del ingreso, del fomento a ciertas actividades privadas y del financiamiento general del desarrollo.

Es posible que entre ambos enfoques pueda crearse una situación conflictiva, en el sentido que, al diseñar un volumen y una composición de gasto diferentes, la opción por uno de esos enfoques malogre los efectos que se persiguen con el otro. Este problema sólo puede ser superado en tanto que las

decisiones sobre dicho gasto se sitúen en el contexto de un esquema de planificación que consulte tanto la totalidad de la economía como también los diversos plazos —largo, mediano y corto— en que juegan las decisiones económicas.

La confección de planes para las actividades públicas, consideradas como requisitos de acumulación y producción de un proceso de desarrollo, hace explícito el primer enfoque mencionado y enriquece el tratamiento que recibe esta variable, que en las prácticas de planificación y de política económica a menudo es considerada sólo desde el ángulo monetario financiero. Este punto de vista significa que el gasto se deriva de las metas de las actividades estatales —expresadas en términos reales—, y no debiera constituir una cota fijada con anterioridad a la determinación de las mismas, toda vez que se lo estima un instrumento para proveer de recursos al sector público. Esto implica que deben hacerse evaluaciones en etapas iterativas para lograr la coherencia entre el nivel de las actividades públicas y la política financiera del gobierno, en lugar de partir solamente de apreciaciones generales sobre la magnitud que debe alcanzar el gasto público total; esto debe evitarse para que dicha magnitud se transforme en un condicionante definitivo de la expansión del conjunto de las actividades del sector y de cada una de ellas en particular.⁷

De lo anterior puede inferirse el papel que juega el presupuesto en la planificación del sector público. Éste, por ser en esencia un registro de los gastos e ingresos públicos, y atendiendo al primero de los enfoques precedentes, puede ser concebido como un instrumento de la ejecución anual de los planes del sector público a mediano plazo. Así, las asignaciones de recursos financieros a los diferentes usos

⁷ Este tema se considera en detalle en el capítulo VII, que trata del financiamiento público.

que se señalan en el presupuesto, pueden adquirir su plena fundamentación en la medida que orienten las acciones del Estado de acuerdo con las previsiones hechas a mediano plazo para las actividades públicas. De otro modo, es muy difícil justificar una determinada distribución del gasto, sin apelar al papel que juega en lo inmediato como variable financiera.

En su acepción general el presupuesto es uno de los elementos más importantes de la política a corto plazo, cuando ésta comprende en forma explícita el corte institucional más arriba discutido. Ello no significa, sin embargo, que sea la alícuota anual de un plan del sector público, aunque queda indudablemente determinado por éste. Las previsiones que contienen los planes son formuladas y organizadas para orientar las decisiones a mediano plazo, mientras que las clasificaciones, las asignaciones de recursos, y todo el tratamiento presupuestario gira en torno a la ejecución anual. Éste tiene sus propias connotaciones, está sujeto a factores cuyas influencias a mediano plazo suelen no ser ponderables; además, la formulación, la aprobación y la ejecución del presupuesto es objeto de normas establecidas por la legislación y de un proceso político-administrativo que no siempre coincide con el de los planes.

Uno de los problemas más interesantes que aparece en la práctica de la planificación, es perfeccionar la adecuación de las asignaciones del gasto público al nivel presupuestario con los lineamientos generales de los planes de desarrollo, puesto que en la mayoría de los países latinoamericanos la inestabilidad económica hace que en torno a dicho instrumento se concentren importantes decisiones de política. Pero si se tiene individualizada la conducta del sector público a mediano plazo y fijados los ritmos de sus acciones de producción y acumulación, se facilitaría dicha adecuación, apareciendo, entonces, la planificación del sector público como un

puente que vincula, en el ámbito público, los aspectos más globales y a mediano plazo del proceso de planificación con los más específicos y a corto plazo.

Además, es alrededor del presupuesto donde se suelen manifestar los conflictos antes aludidos, derivados del enfoque monetario financiero del gasto o de su conceptualización como movilizador de recursos reales para las actividades públicas. La presencia de este puente ayuda, sin lugar a dudas, a obtener soluciones que al tiempo que contemplan las disponibilidades financieras comprometen, lo menos posible, las prioridades que orientan las acciones de producción y acumulación del Estado de acuerdo con una visión del desarrollo a mediano plazo.

Para que el presupuesto dentro del proceso de planificación cumpla el papel que se ha venido discutiendo, debe transformarse de tal modo que, además de cumplir con las funciones fiscalizadoras que tradicionalmente se le atribuyen, permita garantizar la eficiencia en el cumplimiento de los programas de ejecución, lo que se asegura mediante el uso de las técnicas del presupuesto por programa. Además, debe instituirse un sistema central de contabilización que comprenda los presupuestos de los diferentes tipos de gobierno —central, estatal, municipal, y sus respectivas instituciones descentralizadas— de manera que haya una información que, al mismo tiempo que sea específica de los movimientos monetarios y financieros realizados por el conjunto del sector, ayude a la toma de decisiones y al análisis de la política económica.

5. EL SECTOR PÚBLICO Y LOS NIVELES DE PLANIFICACIÓN GLOBAL Y SECTORIAL

Para terminar estas consideraciones analíticas acerca de la planificación del sector público, conviene diseñar más precisamente su ubicación y las vincu-

laciones con los otros niveles de planificación, tanto global como de los sectores tecnológicos.

La confección de un plan de desarrollo requiere la definición de un modelo global que, partiendo de las líneas generales de estrategia a largo plazo, cuantifique —en una primera aproximación— las variables macroeconómicas pertinentes a mediano plazo, traduciendo, dentro de lo posible, las orientaciones ideológicas y las políticas económicas y sociales que el gobierno considera convenientes para el desarrollo del país en un juego de magnitudes.

El conjunto de variables macroeconómicas contenidas en un modelo global condiciona el crecimiento de los sectores, pues implica determinada composición de la demanda final e intermedia que éstos deberían satisfacer, es decir, exige comportamientos sectoriales en el ritmo de expansión y composición de sus líneas de producción; en los volúmenes, estructura y localización de sus inversiones; en la magnitud y modalidades de sus financiamientos y en las transformaciones que deben realizarse en aspectos institucionales de su funcionamiento.

Para propender al logro de esas conductas, se ha visto que el Estado dispone de acciones de regulación, de producción y acumulación, de redistribución y de financiamiento, las que deberían estructurarse para conducir las actividades de los sectores y de la economía global según los propósitos planificados. En este sentido, las acciones estatales de producción y acumulación tendrían que traducirse en un plan individualizado que, dentro de los plazos del modelo global, aseguren la consecución de las metas sectoriales y respondan a orientaciones derivadas directamente de la estrategia para aquellas acciones que, por su naturaleza, no pueden surgir de los niveles sectoriales. Hacer explícitas las actividades públicas en un plan significa, entre otras cosas, la delimitación —en el campo de la producción y de la inversión— de las responsabilidades que, en el proceso

de desarrollo, asumen el sector público y el privado. En síntesis, definida esta diferenciación de funciones, lo anterior es indicativo de la forma como se establecen el nivel y la composición de las actividades públicas para dar viabilidad a un plan de desarrollo.

Este enfoque de la planificación del sector público implica que los elementos inspirados de los ritmos de sus actividades provienen, en parte, de cada sector tecnológico considerados como un todo, es decir, sin tomar en cuenta, en una primera aproximación, el distingo institucional entre sus componentes públicos y privados. La razón de esto reside en la concepción del proceso de desarrollo como cambio estructural, es decir, en las transformaciones que debe afrontar una economía en términos de las ponderaciones sectoriales y subsectoriales que la caracterizan.

Lo anterior no debe interpretarse como una postulación que mantenga estática una determinada participación del Estado en la producción, sino que los cambios que se introduzcan deben ser consecuentes con la estrategia y política general de desarrollo, y también con los criterios de viabilidad de los comportamientos sectoriales. El problema de la dimensión del Estado productor en una economía mixta es uno de los esenciales que debe encarar la planificación y, hasta cierto punto, llega a ser uno de los resultados de la misma.

Retomando las vinculaciones del sector público con los diversos niveles de planificación, las conexiones más directas son las que relacionan las metas sectoriales con los ritmos de las actividades públicas, y al gasto público y sus componentes con las variables macroeconómicas del modelo global. Así como al sectorializar en términos tecnológicos un modelo global, es necesario probar su coherencia para demostrar que, a ese nivel, hay condiciones para alcanzar los comportamientos deseados —o que los

requisitos de financiamiento no contradicen los implícitos en el modelo global, o que, en general, existe adecuada correspondencia entre las variables respectivas de cada sector—, cuando se realiza un corte en términos institucionales también se debe proceder de manera similar.

Un aspecto de este segundo tipo de prueba de coherencia lo constituye la comparación del gasto público, deducido por agregación de los ritmos de actividades públicas, consecuentes con las metas de los sectores tecnológicos y los postulados de la estrategia, y el gasto que se obtiene del modelo global. Si ambas magnitudes difieren, como puede ocurrir, será necesario proceder a un ajuste —el que generalmente se hace por el método iterativo—, y que puede llegar a modificar la tasa de desarrollo definida en una primera instancia.

De otro lado, también cabe un examen sobre la capacidad que el sector público tiene en sus diversos niveles y en su conjunto para cumplir las metas de producción y acumulación que le impone un plan de desarrollo. Podría ocurrir que aun cuando se disponga de los recursos financieros necesarios, no haya, en los organismos públicos o en el sector público como un todo, capacidad operativa necesaria para darle viabilidad al logro de las metas. Mayor será la inconsistencia entre las metas y la capacidad operativa del sector cuando el sistema de financiamiento público recauda menos recursos que los demandados por aquéllas, lo que suele ser bastante frecuente. El examen de este tipo de problemas permitirá individualizar las medidas que deberán tomarse para ampliar las capacidades operativas del sector.⁸

En resumen, analizando la planificación del sector público desde distintos ángulos y poniendo el acento

⁸ Este tema, que es uno de los más relevantes de la planificación del sector público, será expuesto en detalle en los dos capítulos siguientes.

sobre algunas de sus características se encuentran los siguientes aspectos que la singularizan:

i] En las economías mixtas forma el área de la planificación denominada normativa porque en ella las decisiones son, en principio, independientes del mercado;

ii] El sector público, y por ende su planificación, abarcan un campo sumamente heterogéneo de actividades y propósitos que no admiten el empleo de métodos y técnicas comunes a todas las actividades públicas para determinar sus objetivos y asignar recursos. Por lo tanto es necesario emplear diferentes métodos o introducir variaciones en los procedimientos de planificación más generalizados, según los tipos de acciones del sector;

iii] El plan del sector público exige ciertas pruebas de coherencia de los planes de desarrollo, de acuerdo a lo que es capaz de realizar el Estado en el campo de la producción y de la acumulación;

iv] La planificación de este sector institucional constituye un enfoque del gasto público que complementa el tratamiento que, con frecuencia, recibe como variable puramente monetario-financiera; y

v] Sirve, además, para vincular el proceso de planificación a mediano plazo con la política económica a corto plazo, en el ámbito de las acciones públicas.

La temática que abarca la planificación del sector público no puede ser abordada, según se infiere del estudio de su naturaleza y de sus singularidades y según lo observado en la práctica, por la mera ampliación de las funciones de los programadores generales y sectoriales. Al introducirse un corte institucional en la economía, y por lo tanto en la planificación, se genera una serie de cuestiones, se perciben necesidades de coordinación, se sitúan variables críticas, etc., que, de otro modo, quedarían disimuladas al nivel de la formulación de los planes, si ésta sólo se encara según los criterios que se deducen de los sectores tecnológicos. En consecuencia, el enfoque

del proceso de planificación desde el ángulo de la conformación de los amplios sectores institucionales presentes en el desenvolvimiento de la economía y de la sociedad, implica un tratamiento individualizado del sector público en el proceso de planificación, que a la vez que lo toma como un todo, lo aborda desagregado según las particularidades tecnológicas y otras propias de la acción estatal.

Para encarar la planificación de esta manera, se requiere que en los organismos centrales de planificación se habiliten equipos que puedan plantear este problema a los responsables de la política económica y social y al resto de los planificadores, para introducir en los procesos de formulación y ejecución de planes los conceptos básicos, los requerimientos de complementariedad que se derivan del corte institucional, los análisis que abarcan las particularidades del sector tomado en su conjunto, los instrumentos administrativos y legales que aseguren su funcionamiento, de modo tal que se estructure el mecanismo que necesita la planificación normativa.

Para ilustrar las vinculaciones del sector público con los diferentes niveles de planificación se estimó conveniente indicar, en un esquema gráfico, las relaciones entre dichos niveles y la individualización de las áreas de planificación a las que se hizo referencia, situando en ese contexto el presupuesto público. (Véase p. 56.)

CAPÍTULO III

LAS RIGIDECES DEL SECTOR PÚBLICO

I. CONSIDERACIONES GENERALES

En los dos primeros capítulos se han expuesto un esquema del funcionamiento del sector público en una economía mixta como así también los conceptos fundamentales de la planificación de dicho sector. Se puso de manifiesto que los objetivos principales que persigue dicha planificación son elevar la productividad de las actividades públicas, y diseñar un nivel y composición de las mismas para que respondan a los requerimientos de la estrategia general del desarrollo y de los planes a mediano y a corto plazo.

En cierto sentido, esos objetivos son comunes a la planificación de los sectores tecnológicos de la economía —como el agrícola, el industrial, los transportes, etc.—, pero lo que singulariza la planificación del sector público es que las decisiones sobre producción y demanda sean relativamente independientes del mercado, y que, dadas las responsabilidades del Estado, se refieren a un conjunto bastante heterogéneo de actividades que deben mantener relaciones de complementariedad entre sí, a la vez que con los demás sectores productivos.

Estas dos singularidades de la planificación del sector público, aunque ya comentadas en el capítulo II, conviene retomarlas para analizar otras implicaciones en relación con el tema a tratar.

En general, la autonomía de las decisiones se entiende estrechamente vinculada al mercado, en el sentido que, cuando se adoptan decisiones sobre producción pueden o no considerarse las tendencias y

circunstancias de aquél. Una parte considerable de las actividades públicas, por no estar directamente influidas por la oferta y demanda del mercado, son objeto de decisiones autónomas, inspiradas en propósitos de satisfacer necesidades colectivas o intenciones de política económica.

Un ejemplo del ejercicio de este concepto de autonomía lo constituye el empleo del gasto público como variable instrumental de las políticas compensatorias y de estabilización.

Esta autonomía de las actividades públicas induce, a menudo, a pensar que el Estado tendría un amplio margen de libertad para actuar. Pero ello no es exactamente así, pues si bien se pueden tomar decisiones autónomas con relación al mercado, no deben descuidar las relaciones de complementariedad de todas las actividades económicas respecto de sectores, según se advierte en un modelo de insumo producto, y de las que surgen entre las funciones de consumo, acumulación y producción.

En efecto, cualquier decisión que se adopte para modificar el nivel de actividad de un servicio público o de una empresa estatal, debería asentarse sobre estudios que demuestren su viabilidad en términos de los insumos que requiere y de la disponibilidad de los factores con que cuenta. Además, los propósitos que indujeron a tal decisión deben estar armonizados con otros relacionados con la estructura de la demanda que se persigue o con la asignación de recursos considerada más conveniente. En consecuencia, una decisión sobre aspectos importantes de las actividades públicas, si bien puede hacerse con independencia del mercado, difícilmente lo será con respecto al funcionamiento de la economía en su conjunto. Más aún, si se inserta el razonamiento anterior en una perspectiva dinámica —por ejemplo dentro de un plan de desarrollo a mediano plazo—, aparece una dimensión temporal de la complementariedad, en el sentido que las decisiones a adoptar

en el presente están condicionadas por otras anteriores y por los efectos que se espera lograr en el futuro.

Una de las funciones de las técnicas de planificación es brindar métodos y procedimientos que permitan asegurar la coherencia de las decisiones económicas de acuerdo con estas complementariedades. En este sentido, un plan de desarrollo viene a hacer explícito, de una manera sistemática, el conjunto de decisiones que, tomando en consideración las complementariedades, garantice la consecución de los objetivos de la política económica.

De acuerdo a lo anterior, y aun tomando en consideración la independencia de las decisiones de las actividades públicas respecto del mercado, tampoco son tan amplios los grados de libertad que el Estado tiene para diseñar sus actividades de producción y acumulación. Y esto, sin entrar a considerar otros elementos relativos a las condiciones sociales del país, a su estructura institucional, a la presencia de grupos de presión, etc., que, evidentemente, condicionan dichos grados de libertad.

El interés puesto en las limitaciones de las decisiones estatales en materia de producción y acumulación, se apoya sobre el hecho que en muchos de los planes de desarrollo formulados en los países latinoamericanos no se las considera suficientemente. Imbuidos de la idea de "autonomía" con respecto al mercado, los planificadores se inclinaron por atribuir al Estado una carga de responsabilidad mayor que la que es capaz de asumir para producir cambios, pero sin antes haber considerado los elementos que condicionan, en un sentido más amplio, la autonomía de las decisiones.

Esto no significa que un plan deba limitarse a considerar los factores que restringen los grados de libertad, para luego condicionar el proceso de desarrollo al ámbito de posibilidades que estos factores le dejan. Antes bien, todo plan que pretenda modi-

ficar la estructura productiva de un país tendrá que actuar sobre los mencionados factores limitantes, para hacer viable el logro de sus objetivos. Esto implica el reconocimiento de esos factores, su identificación y el análisis de las formas como operan.

En consecuencia, se puede sentar una proposición de índole general en el sentido que los grados de libertad de las decisiones del Estado sobre los niveles de actividad de sus acciones de producción y acumulación pueden establecerse en función de los objetivos del plan de desarrollo, de la estructura institucional del sector y del ámbito y gravitación que éste tiene en el sistema económico. Una de las funciones importantes del proceso de planificación es, precisamente, ajustar las relaciones entre los elementos mencionados, de modo que se alcance un desarrollo global más acelerado.

El ajuste mencionado consulta categorías muy generales que toman en cuenta no sólo aspectos técnicos de la planificación, sino también factores inscritos en el campo de la organización social y de la ideología política del gobierno. De allí podría deducirse una carga de responsabilidad para el sector público, por lo que a sus acciones de producción y acumulación, y también regulaciones se refiere.

Cabe anticipar aquí que, en la medida que el proceso de planificación pretenda producir cambios en la estructura productiva y en el sistema económico, cada sector tecnológico o institucional deberá adoptar un comportamiento diferente al tradicional, que en el caso del sector público se traduce en una variación del nivel, composición y ritmo con que se realizan sus actividades de producción y acumulación, en la inclusión de diferentes funciones en este campo, en la adopción de nuevas tecnologías, etc. Este aspecto de los cambios o transformaciones que puede sufrir el sector público está íntimamente vinculado a lo que se haya definido en la estrategia y los planes, pues, según sus grados de radicalización res-

pecto de la política económica tradicional y los plazos en que se traten de alcanzar sus objetivos y metas; serán más o menos profundos los cambios alternativos en el comportamiento del sector con relación al pasado.

De modo que la magnitud de las responsabilidades para el sector público que surge de la consideración conjunta de los objetivos del desarrollo, de la estructura institucional del Estado y del ámbito y ponderación del sector, debe conjugarse con las posibilidades que éste tiene para cambiar sus formas de acción en los plazos indicados por los planes. Éste es uno de los temas típicos de la planificación del sector público, estrechamente vinculado a la viabilidad de los planes, y que para los fines de este texto se ha denominado "las rigideces del sector público".

2. LAS RIGIDECES DEL SECTOR PÚBLICO

La idea de rigidez que se ha venido presentando está relacionada con la evaluación de las posibilidades que el sector público tiene para asumir las responsabilidades que los planes de desarrollo le asignan, o los requerimientos que el proceso de desarrollo le impone; es un concepto eminentemente relativo, pues adquiere vigencia plena frente a la posibilidad de un cambio. En otras palabras, una rigidez no existe por sí misma, sino que surge cuando se intenta modificar el comportamiento de algunas de las funciones del sector público. La carencia de un determinado tipo de mano de obra especializada y las dificultades para formarla constituirán un factor de rigidez en la medida que el sector público encare nuevas funciones que requieran dicha mano de obra. Del mismo modo, la organización administrativa y sus estatutos legales pueden convertirse en un factor limitante de los objetivos perseguidos, si se prevén otros muy diferentes a los anteriores.

El análisis de las rigideces del sector público es

una de las formas que adquiere el estudio de la viabilidad de los planes de desarrollo. Constituye un elemento esencial del proceso de planificación de dicho sector, pues ofrece la prueba de coherencia que, en el capítulo II, se indicó como una de las características de este proceso.

La temática de las rigideces puede inferirse de manera puramente deductiva, ya que es fácil suponer que, en un conjunto económico institucional dado, en este caso el sector público, existan, en cierto momento, factores que entorpezcan o condicionen un cambio en sus acciones, sobre todo si esa alteración es significativa, respecto de la conducta del pasado. Además, la consideración de la suerte corrida por muchos planes en los países latinoamericanos y los análisis realizados para evaluar su ejecución, apoyan empíricamente este juicio. En efecto, llama la atención la lentitud con que se ejecutan muchos proyectos de inversiones públicas, la escasa trascendencia de las reformas administrativas encaradas para perfeccionar los servicios públicos, ciertas ineficiencias en la operación de empresas estatales para alcanzar metas de producción, etc. En muchos casos estos fenómenos se deben a que al confeccionar los planes respectivos, no obstante el consenso sobre los propósitos perseguidos, las medidas de coordinación adoptadas y la atención a las complementariedades tecnológicas, no se contempló la remoción de ciertos factores que dificultaban el cumplimiento de las metas, las que implicaban un cambio de comportamiento con relación al pasado.

Las rigideces también se manifiestan en otras áreas de la planificación; así, el tamaño mínimo de una unidad productiva, las conocidas restricciones del comercio exterior, el tiempo de maduración de un proyecto, las tendencias o hábitos de la población, etc., constituyen ejemplos significativos. En estas páginas se analizarán las más vinculadas a la planificación del sector público en su conjunto, las que se

relacionan con problemas financieros, administrativos e institucionales del sector.¹

Hasta ahora las rigideces se han planteado como si surgieran en torno a un plan ya elaborado, o en avanzado grado de formulación, pero la confección de un plan supone haber evaluado previamente las posibilidades de acción del sector público, lo que trae aparejada una serie de dificultades para identificar las rigideces durante las primeras etapas del proceso de planificación. En la práctica este problema se resuelve mediante una exploración de las áreas del ámbito público donde se estima podrían existir factores opuestos a un cambio de conducta, de modo que se puedan apreciar su importancia, funcionamiento y posibilidades de remoción. Esta exploración se basa principalmente en el conocimiento y experiencias que se tienen del funcionamiento del sector público y de los primeros juicios hechos sobre las magnitudes y características del plan de desarrollo que se formula.

El procedimiento indicado se facilita pues existen factores de rigidez que operan en muy diversas circunstancias y, hasta cierto punto, no dependen de las modalidades del plan de desarrollo, sino que hacen a la eficiencia general de las actividades públicas.

Por ejemplo, un exceso de controles centralizados o un sistema defectuoso de admisión y promoción de personal, siempre restan posibilidades para incrementar la productividad. En estos casos se enfrentan factores de rigidez que no tienen el carácter relativo mencionado, y cuya eliminación debe ser parte integrante de los propósitos de cualquier plan. Se insiste, con todo, en esa singularidad, porque sobre la misma se fundamenta la prueba de coherencia

¹ Aquí no se tratarán las rigideces relacionadas con la producción en sus aspectos tecnológicos, ya que son las que más se tienen en cuenta en los programas de actividades específicas.

aludida, para lograr un ajuste entre las capacidades del sector público y las políticas de desarrollo.

Además de esta característica de las rigideces, la de ser función de los objetivos de los planes, hay otra que se relaciona con la fisonomía de los sectores públicos de cada país. Ya se vio que las economías latinoamericanas poseen sectores públicos con peculiaridades que se traducen en distintas composiciones de sus actividades y formas diversas de funcionamiento; de ahí que los planteamientos que se harán más adelante corresponden a situaciones válidas para algunos países, pero que tal vez sean de menor significación para otros. Los factores de rigidez que se analizarán fueron seleccionados dentro de una experiencia limitada, de modo que pueden existir otros, no menos importantes, cuya consideración se dejó de lado. En realidad, no se pretende agotar esta temática, sino plantearla y abordar dentro del proceso de planificación el tratamiento de algunas de sus expresiones más destacadas. Éste es un campo cuya investigación y análisis es muy reciente; apenas se ha incorporado como preocupación en los medios académicos y cuenta con escasas referencias sistematizadas para el conjunto del sector público.

En la planificación del sector público este tema es permanente, en el sentido que se debe abordar en las diversas etapas de este proceso; es parte del diagnóstico que éste debe, en primera instancia, identificar y ponderar los factores que entorpecen el buen desempeño de las funciones de producción y acumulación; está presente en la formulación del plan cuando se confrontan los requisitos de actividades públicas derivados de las metas globales y sectoriales del plan de desarrollo con sus posibilidades de absorción; y también aparece cuando se diseñan las medidas necesarias para remover los obstáculos que se oponen.

3. FACTORES DE RIGIDEZ

A continuación se intentará un examen de los principales aspectos del sector público en torno de los cuales surgen con mayor frecuencia factores de rigidez, según lo observado en algunos países latinoamericanos con motivo de la formulación y ejecución de planes.

Un primer aspecto es el vinculado al incremento de la productividad de las actividades públicas en sí mismas y a su ordenamiento de acuerdo a los objetivos de los planes de desarrollo. En este caso por productividad se entiende la relación entre producción e insumos de todo tipo, y por ordenamiento, la prioridad que en el conjunto del sector tienen las diferentes actividades.

La relación mencionada entre producción e insumos, si se recurre a los planteamientos de los capítulos anteriores, es perfectamente concebible para las actividades públicas, aun para las que más difieren de las típicas del sector privado. Piénsese, por ejemplo, en el caso de un servicio público gratuito financiado con rentas generales del Estado. Independientemente de la forma de financiamiento, existe de hecho una cierta asignación de recursos físicos y monetarios fáciles de evaluar en un período determinado, y, por otro lado, una cierta cantidad de producción que suele no poder evaluarse a precios de mercado, pero que ya sea en términos físicos o con métodos *ad hoc*, puede calcularse con relativa precisión.

Para elevar esta productividad, deben vencerse obstáculos muchas veces relacionados con la racionalización administrativa, la forma de contratación de factores, los métodos y prácticas de coordinación de actividades, etc., que afectan la capacidad de las entidades públicas para actuar con más eficiencia,

es decir, para obtener los mayores rendimientos posibles de los recursos con que cuentan.

Los factores de rigidez que afectan la elevación de la productividad son muy numerosos y diversos; abarcan desde el sistema de contratación y promoción del personal, hasta las modalidades de control de estas actividades, sin dejar de considerar las normas jurídicas que rigen el trabajo burocrático. El análisis de estos factores corresponde al campo de las técnicas de organización y administración públicas, aunque como se verá en el punto siguiente, muchas veces surgen de las condiciones sociales y de las estructuras institucionales del país, las que imponen prácticas que no favorecen siempre el mejoramiento de la eficiencia.

Lo anterior se refiere a la capacidad operativa de las entidades públicas, o sea, a su aptitud para absorber productivamente los recursos físicos y financieros que se le asignan. En la medida que el plan difiere de las orientaciones que determinaban las decisiones previas a él, es dable suponer que requerirá una remodelación de las actividades de las entidades y agencias estatales, o la creación de nuevas instituciones sobre las cuales apoyar la ejecución de la política programada. Para ello, naturalmente, es necesario evaluar la capacidad de esas agencias y tomar las medidas pertinentes para mejorarlas; de otra manera, se podría llegar al caso de sobrecargar de recursos a entidades no preparadas para utilizarlos productivamente.

Los criterios de asignación de recursos entre las diferentes agencias públicas se apoyan sobre el supuesto —además de los propósitos y metas del plan— que existe una cierta relación entre las disponibilidades de medios financieros y el nivel de actividad de cada institución, que, en lo posible, debe medirse en términos físicos. Como es obvio, esta relación está determinada por los tipos de función de producción

de cada entidad y por sus modalidades específicas de trabajo.

A la luz de estos elementos se observa que la cuantificación de dicha capacidad operativa es difícil e imprecisa; requiere investigaciones especializadas y particularizadas para cada tipo de entidad y, además, los resultados que se obtengan, para grupos de entidades encargadas de distintas funciones, no siempre son comparables, en especial, cuando se trata del sector público que comprende una gran heterogeneidad de funciones, tipo de instituciones y modalidades de trabajo. No obstante, es necesario identificar aquellas áreas del sector público que, en este aspecto, presentan los mayores problemas, aunque no se obtengan mediciones precisas. Aun así, se logrará mejorar el conocimiento que se tiene del sector, definir y orientar las investigaciones más detalladas, para precisar y ponderar factores de rigidez y encontrar criterios para su remoción, formular las medidas de orden administrativo, legal, financiero y otras, que hagan del sector un mecanismo apto para cumplir sus responsabilidades en el proceso de desarrollo.

En relación al ordenamiento de las actividades públicas, o sea, a la fijación de un orden de prioridad consecuente con el plan general de desarrollo, las dificultades para lograrlo serán mayores en la medida en que éste se diferencie de la composición de las actividades públicas predominantes en el pasado.

Los factores de rigidez que con más frecuencia afectan la posibilidad de instituir un nuevo orden de prioridades son, principalmente, los derivados de decisiones anteriores al plan que establecieron asignaciones de recursos físicos y financieros a determinadas instituciones o actividades. Estas asignaciones responden, por supuesto, a otra política económica, y a otras circunstancias que prevalecían en el sector, tales como las diferentes capacidades operativas de las entidades públicas.

Los efectos sobre el plan que producirían aquellas

decisiones pueden ilustrarse así: dentro del marco de condiciones que fija la estructura institucional del Estado y sus modalidades de acción, una entidad pública puede desenvolverse con un grado de productividad aceptable, pero sus actividades podrían no ser prioritarias en función de un plan de desarrollo; y, por el contrario, una agencia estatal puede tener una baja productividad y al mismo tiempo ser un elemento clave de la política de desarrollo. Esta segunda situación es más frecuente, y a menudo se la observa en el área de las instituciones públicas vinculadas a los sectores agrícola y educacional.

En el primer caso se presenta el problema, de acuerdo con los objetivos del plan, de reducir, en términos relativos, los recursos de una institución que funciona bien, para asignarlos a otras que tienen quizá una productividad menor. En el otro caso se enfrenta el problema de aguardar que las medidas conducentes al incremento de la productividad de esa institución clave logre sus frutos, lo que retrasaría la estructuración del sistema de prioridades previsto en el plan.

Otra área donde aparecen factores de rigidez se relaciona con aspectos importantes de la organización administrativa del Estado, aunque no ya en términos de la productividad de las entidades públicas, como se trató en los párrafos anteriores, sino en lo referente a la posibilidad de armonizar las decisiones que se adopten en todos los ámbitos del sector público, para lograr así el diseño de una política que fije niveles de actividad y distribución de las acciones del Estado, acordes con los objetivos del desarrollo.

En este sentido, cabe considerar que el funcionamiento del aparato estatal está regido por un conjunto de leyes, disposiciones, reglas, costumbres y rutinas, que se han venido creando conforme a la evolución del sector, y que en algunos aspectos han seguido un proceso de adaptación a exigencias a

menudo circunstanciales. Difícil es prejuzgar si la estructura administrativa lograda y el conjunto de normas que la rigen pueden constituir un obstáculo para los cambios previstos en los planes de desarrollo; por esto se hace necesaria una investigación en este campo que por lo menos abarque aquellos aspectos donde se entrevea la presencia de posibles factores de rigidez.

Como ilustración de este tipo de factores, podrían citarse algunas experiencias recogidas con motivo de la adopción de procedimientos metodológicos que requiere el proceso de planificación; tal es el caso, por ejemplo, de las técnicas del presupuesto por programa y de la incorporación de nuevas modalidades en la recolección y empleo de estadísticas, las que se han visto trabadas por normas tradicionales de funcionamiento que no permitían una aplicación cabal de dichos métodos.

La adaptación permanente de las condiciones administrativas y jurídicas del Estado a los cambios de orientación de la política económica y social, adquiere singular importancia cuando se trata de analizar la viabilidad de un plan de desarrollo; sin embargo, al formularse los planes no siempre se planteó y abordó con la suficiente profundidad.

Otro de los aspectos de la organización administrativa que puede llegar a obstaculizar el diseño de una política de actividades públicas, se relaciona con el excesivo grado de autonomía que poseen las entidades públicas para fijar sus objetivos y determinar su acción concreta. Es el caso de ciertas entidades descentralizadas y empresas que, en general, se crearon para solucionar problemas muy específicos que se creyó poco conveniente abordarlos por medio de los organismos centrales de la administración o se dedican a la prestación de servicios públicos que demandan un gran volumen de capital y una gestión flexible, difícil de lograr en los organismos centralizados.

En muchos países latinoamericanos son numerosas las entidades de este tipo que abarcan una parte bastante importante del sector público y poseen características dinámicas. En la mayoría de los casos desempeñan funciones que requieren una mayor coordinación con el resto del sistema productivo y con el conjunto de medidas de política económica.

La confección de un plan para el conjunto del sector público, con programas de acción armonizados y compatibilizados al nivel de todas sus entidades, puede verse dificultada por el hecho que estas instituciones descentralizadas tengan políticas no siempre coincidentes con las orientaciones generales que inspiran al plan. La coordinación, en situaciones como éstas, se complica porque dichas instituciones mantienen determinados tipos de vinculaciones con el Ejecutivo o con los organismos centrales de la administración que implican la ausencia de controles previos y lazos muy débiles con la autoridad central. En estas circunstancias existe la posibilidad que el plan del sector público, en lugar de ser, al nivel de sus entidades, la expresión de una política general, se transforme en una simple acumulación o agregado de las opiniones de los representantes de las entidades públicas principales que, en su conjunto, pueden o no conformar una política coherente con los propósitos del desarrollo.

Consideraciones similares a las anteriores, aunque con las variantes propias del caso, son aplicables a las autonomías regionales. De lo dicho no debe inferirse que se postula una organización del sector que elimine o reduzca drásticamente estas formas autónomas de administración; su centralización tendría como consecuencia el surgimiento de otros elementos de rigidez en la realización de esas actividades y, en cierto grado, se desvirtúa el propósito de resolver los problemas propios de su jurisdicción. El equilibrio entre estas autonomías y las posibilidades de efectuar una amplia coordinación de las políticas de este tipo de

entidades, constituyen un antecedente más que justifica el análisis a fondo del ajuste de las formas de organización interna del Estado a los procesos de planificación del desarrollo.

En el financiamiento público se pueden localizar otras formas de rigideces. En este aspecto, como en el de la organización administrativa, existe un sistema que opera basado sobre ciertas reglas y hábitos que no necesariamente llevan a una asignación de recursos como la requerida por el plan.

El sistema de financiamiento —es decir, las clases y magnitudes de recursos y las normas y prácticas de su distribución—, ocupa un lugar significativo en el análisis de la viabilidad de un plan, puesto que, como se vio en el primer capítulo, la asignación de recursos físicos entre las distintas actividades públicas está condicionada por la posibilidad de canalizarlos hacia dichas actividades según las cuantías y el ritmo que las prioridades exigen.

Al confeccionar un plan que proponga una política de actividades públicas diferente a la del pasado, es posible que se enfrente con un sistema de financiamiento que, paulatinamente, se haya venido acomodando a las pautas de las políticas anteriores. Una nueva política de actividades públicas, demandará probablemente del resto de la economía recursos físicos cuya canalización hacia el Estado puede significar diferentes tendencias en la tributación, en las políticas tarifarias y arancelarias, en el sistema de créditos, etc., cuyos logros impliquen oposición de diversos sectores sociales y grupos de intereses.

El tratamiento de este último problema se relaciona más con la temática del financiamiento general del desarrollo que con la del financiamiento de las actividades públicas, ya que aquél es parte del complejo de medidas que el plan debe diseñar para promover los sectores prioritarios, favorecer determinados proyectos y, en general, conducir el proceso de desarrollo tanto en el ámbito público como en

el privado. Toda modificación en el sistema de financiamiento del sector público, aunque inspirado en problemas específicos, tiene repercusiones para la economía en su conjunto. Sin embargo, existen aspectos que pueden ser tratados más adecuadamente en el ámbito restringido de la planificación del sector público, mientras otros merecen ser considerados en el contexto más amplio de la planificación global.

Uno de los factores de rigidez más típicos del área es el generado por los recursos que deben aplicarse a la terminación de proyectos iniciados antes del plan y que responden a una política de actividades públicas diferentes, cuya vigencia se modifica precisamente con el plan. Una solución fácil sería suspender la ejecución de esos proyectos, de modo que la mayor parte de los recursos disponibles puedan ser asignados a aquéllos que más se adecuan a la política de desarrollo.

Sin embargo, una solución simplista como ésta no siempre es posible. En relación con los proyectos en ejecución, principalmente con los de gran magnitud, existen fuerzas que tienden a concluirlos, con independencia de la política general perseguida; y éstas suelen situarse entre las entidades públicas a cuyo cargo están esos proyectos y que por una tendencia natural pretenden continuarlos; entre los beneficiarios directos de estos proyectos que constituyen un grupo de interés inmediato, como ocurre con aquellos que tienen una gran repercusión en determinadas zonas del país, pero carecen de prioridad dentro del conjunto; o por otras razones semejantes.

Además, el contenido de proyectos de un plan de desarrollo se conforma mediante la evaluación de proyectos nuevos y en ejecución y se diseña de este modo el orden de prioridades. Los criterios técnicos para el establecimiento de ese orden de prioridades consultan relaciones del tipo beneficio-costos sociales, y en este sentido el costo de un proyecto en ejecu-

ción, durante el período del plan, se remite a la parte no ejecutada, lo que generalmente se traduce en una ventaja frente a los proyectos totalmente nuevos.

El monto de recursos que debe destinarse a proseguir los proyectos en ejecución es una forma aproximada de medir la importancia de este factor de rigidez que afecta al diseño de una política de inversiones públicas.

Un problema análogo de asignación de recursos surge al tratar los destinados a financiar la operación y funcionamiento de las entidades públicas. Es difícil, por consideraciones similares a las antes planteadas, modificar a corto plazo los niveles de actividad de las entidades públicas, especialmente si se trata de reducirlos para acomodarlos a la política del plan. En general, muchas de las actividades del sector están enfrentando demandas que no logran satisfacerse en un grado aceptable además de ser fuertemente crecientes; esto genera resistencias a una disminución de los recursos tanto en las agencias encargadas de esas actividades como en los sectores de población vinculados a ellas.

Aparece un factor de rigidez dentro del ámbito financiero que también produce efectos similares a los anteriores, cuando el sistema de ingresos tiene una alta proporción de recursos destinados específicamente a determinados usos o entidades, en cuyo caso sólo puede realizarse una política de actividades públicas, diferente a la que estaba adaptada a dicha circunstancia, si se modifica tal rigidez o si se logra una ampliación de los recursos no afectados. Esto último no siempre es posible, pues significa en general la elevación de la carga tributaria o el incremento de la deuda pública. Así, tanto en este caso, como en los otros, es fácil advertir la presencia de elementos que pueden oponerse a una modificación de esta característica de los ingresos públicos; pues, no sólo se trata de impuestos con afectaciones específicas, sino de otros tipos de recursos, como los

ingresos que se obtienen como resultado de las actividades de las entidades públicas, los que, en la práctica, son difíciles de trasladar de una institución a otra.

Estos factores de rigidez, situados en la esfera financiera, se manifiestan también en la movilización de los recursos físicos que demanda el plan. En efecto, la modificación del nivel y la composición de las actividades públicas lleva implícita una alteración en su estructura de insumos, que el sistema de financiamiento debe proveer. Esta cuestión, que pertenece al campo de la compatibilidad general de un plan de desarrollo, debe ser estudiada en la planificación del sector público con el propósito de identificar los insumos que podrían transformarse en críticos, debido a dificultades especiales para su suministro o la importancia clave que tienen en el desenvolvimiento de algunas actividades públicas. Si este análisis se hace sólo para el conjunto de la economía se trabaja con un elevado nivel de agregación que puede no llegar a identificar el carácter crítico de ciertos insumos y, por lo tanto, ocultar las rigideces que pudieran surgir. Éstas pueden referirse a cierto tipo de mano de obra calificada cuya formación requiere un período prolongado, a ciertos bienes intermedios o de capital con especificaciones muy particulares, y, en general, a los insumos importados que, dentro del contexto de las economías latinoamericanas, pueden considerarse escasos.

En los párrafos anteriores se han comentado diversos factores de rigidez vinculados a la asignación de recursos y a la coordinación de las actividades públicas frente a un cambio en la política de las actividades del sector. Estas consideraciones no agotan el tema; evidentemente es más amplio y ofrece posibilidades de otros enfoques destinados a profundizar el conocimiento del sector, tanto en su funcionamiento actual como en sus tendencias futuras, pues no ha sido investigado en profundidad; antes bien,

se tiene de él un conocimiento empírico, que resulta principalmente de haber acumulado y observado dificultades surgidas durante la formulación de los planes y percibido ciertos fracasos durante su ejecución.

4. LAS RIGIDECES NO MANEJABLES EN LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES

Todas las precedentes consideraciones dejan entrever que los orígenes de los factores de rigidez están ligados a las condiciones sociales, políticas y económicas del país; y aclaran cómo se manifiestan en los distintos aspectos del sector público, a la vez que muestran cómo comprometen las posibilidades de reordenar las acciones del Estado para lograr una adecuación acorde con los requerimientos del desarrollo.

En el tema de las rigideces hay, por consiguiente, orígenes o causas y manifestaciones o expresiones sintomáticas que conviene no confundir. Cuando en un plan, por ejemplo, se decide fomentar las regiones atrasadas de un país y se determina qué proporciones de la inversión y del gasto públicos deben efectuarse en esas áreas, es imprescindible, para tener un grado aceptable de seguridad en el cumplimiento de tal propósito, haber analizado y ponderado las fuerzas que intervienen en el proceso de la distribución geográfica de los recursos públicos, y adoptar las medidas que surjan de ese análisis. Éste, en muchos casos, supera el ámbito dentro del cual está acostumbrado a actuar el planificador económico, en el sentido que requiere investigaciones de índole sociológica y la intervención del político.

En los países latinoamericanos el sector público integra un complejo socioeconómico caracterizado por los conflictos que genera el subdesarrollo, lo que a su vez implica que los elementos que hacen a la esencia de esa situación no sean extraños al Estado;

por el contrario, muchos se manifiestan de una manera destacada en sus actividades y administración. Dentro de este contexto, las rigideces del sector público, tal como fueron planteadas, constituyen una manifestación específica de lo anterior, y es desde esta perspectiva que deben buscarse sus causas primarias.

Admitido este punto de vista, se pueden agrupar los factores de rigidez en dos grandes categorías: los que pueden ser "manejados" dentro del proceso de planificación del sector público, es decir, ponderados y tratados con los medios propios del planificador; y aquellos que, por su naturaleza social y política, escapan a los marcos metodológicos de la planificación del sector y forman parte de las transformaciones de la sociedad que el mismo proceso de desarrollo debe ir generando. El efecto del "paternalismo" en la política del empleo público, por ejemplo, determina sin lugar a duda ciertas formas de rigideces, que aunque podrían ser ponderadas, su superación definitiva no puede abordarse al nivel de los planes del sector, pues sus causas están íntimamente asociadas a las singularidades de cada país y a su formación histórica.

Tal circunstancia hace que este tipo de factores, aunque su superación no sea parte específica de las metas, deban incluirse en el diagnóstico del sector y en el análisis de la viabilidad de los planes. Su conocimiento profundo y sistematizado facilita el ensanchamiento del horizonte de la planificación y ayuda a insertar mejor sus métodos dentro del contexto sociopolítico que la contiene; y es precisamente en este sentido que se postula la necesidad de una investigación de estas rigideces. A título de ilustración del tipo de análisis que convendría, se exponen aquí una serie de consideraciones en torno al Estado latinoamericano, las que tratan de referir el proceso de planificación del sector público al ámbito social en que se mueve; desde ahora se advierte que tienen

más bien el carácter de una tesis general que requiere para cada caso en particular una investigación acerca de su validez.

Como se insinuó en el primer capítulo, los países latinoamericanos enfrentan desde las décadas posteriores a 1930 problemas de desarrollo que, entre otros, tuvieron como consecuencia acentuar su carácter de economías mixtas. Con el deterioro de la dinámica del comercio exterior sobre la cual se asentaba la llamada "fase de crecimiento hacia afuera", el Estado tuvo que fomentar un proceso de sustitución de importaciones industriales y, además, tomar a su cargo una serie de funciones destinadas a promover el crecimiento económico mediante la expansión interna de las actividades básicas. Estas nuevas condiciones implicaron una ampliación del sector público, que se tradujo principalmente en la creación de un conjunto de instituciones e instrumentos cuyo propósito era tanto un aumento de su capacidad de producción, como una mayor posibilidad de regulación de la economía.

Sin embargo, algunas características de la quiebra de la fase de crecimiento hacia afuera hicieron que la adaptación institucional del Estado a esas nuevas condiciones no fuera completa. Parecería que el agotamiento de ese modelo sorprendió a estos países, ya que no les fue posible prever las nuevas circunstancias que se registraron en el comercio internacional, ni las reacciones de los países desarrollados frente a los problemas derivados de la crisis de los años treinta. Por tanto, el persistente debilitamiento de las exportaciones fue un hecho exógeno a la región que se presentó cuando en los países aún no se habían gestado cambios apreciables de sus situaciones internas.

Cabe notar, por otra parte, que el carácter mixto de las economías industrializadas fue el resultado de un proceso interno que se acentuó como respuesta a la crisis citada, a la cual no fueron ajenos los acon-

tecimientos desarrollados en el campo social y político, de modo que los cambios ocurridos abarcaron el conjunto del sistema, e indujeron, por tanto, las adaptaciones correspondientes en cada uno de sus diversos aspectos. En las economías latinoamericanas, por el contrario, la transformación abarcó, como se ha visto, aspectos a veces puramente formales de la organización del Estado, sin que simultáneamente se registrasen modificaciones de significación en las actitudes de los grupos dominantes, los que continuaron operando dentro de las nuevas condiciones.

Si se enfoca el proceso con perspectiva histórica podrá observarse que el "Estado liberal" de los países latinoamericanos no llegó a adquirir las características de los europeos anteriores a la crisis. Éstos también surgieron, desde luego, como resultado de una profunda transformación social provocada por el ascenso al poder de clases industriales que dinamizaron la economía, transformaron las estructuras agrarias de tipo feudal y ampliaron el ámbito del mercado nacional. El liberalismo también tuvo un origen exógeno en América Latina, como consecuencia de las condiciones que Europa impuso en las relaciones económicas internacionales de la época y, por lo tanto, las formas liberales no penetraron en todo el ámbito de las sociedades latinoamericanas; se concentraron en aquellas partes que estaban vinculadas directamente con el mercado externo, pero todo esto no produjo alteraciones sustantivas en el ordenamiento interno diseñado desde la Colonia y que se mantuvo durante las primeras décadas posteriores a la Independencia. Durante ese período el Estado se estructuró según el patrón de comportamiento impuesto por el sistema de comercio internacional, basado en el libre cambio y en la división internacional del trabajo según las ventajas comparativas.

En síntesis, en América Latina el predominio de la ideología liberal no produjo las transformaciones

del sistema económico-social que cambiaron sustantivamente las condiciones imperantes a comienzos del siglo XIX y, por lo tanto, el Estado que tuvo que enfrentar las consecuencias derivadas de la crisis de 1930 no disponía de los instrumentos ni de las concepciones necesarias. De ahí que tratara de adecuarse, mediante simples modificaciones de índole administrativa, y siguiendo el ejemplo de los países industrializados, aunque sin considerarse a sí mismo como un Estado productor e impulsor de un proceso de desarrollo. Es decir, que el nuevo instrumental del sector público, si bien responde formalmente a un esquema de Estado productor desarrollista, en lo sustantivo parecería que sigue regido por concepciones tradicionales que limitan su uso en la adopción de decisiones. En este sentido, se constituyó, hasta cierto punto, en un mecanismo para asegurar la vigencia de los intereses tradicionales en las nuevas condiciones económicas, pero sin buscar la racionalización de la política en términos de un proceso de desarrollo.²

Este planteamiento de orden general debería revisarse, como ya se dijo, a la luz de la experiencia de cada país, pues por diversos motivos que hacen a su evolución histórica —participación de las fuerzas sociales en el poder, características económicas propias, tipos diversos de vinculación con el sistema internacional, etc.—, varía, como es obvio, sustantivamente de un caso a otro.

La mencionada evolución del Estado hace que éste haya adquirido características que favorecieron la formación de rigideces que, por su misma naturaleza, se hacen difícilmente manejables dentro del marco metodológico de la planificación del sector público. Continuando con este tipo de análisis ilustrativo, se mencionarán algunas de las consecuencias

² Véase R. Cibotti y F. Weffort, "La planificación del sector público: una perspectiva sociológica", en *Desarrollo Económico*, julio-septiembre de 1967, vol. 7, núm. 26.

perceptibles en el aspecto administrativo e institucional del sector.

En muchos países latinoamericanos la administración pública aparece como una importante fuente de empleo, al mismo tiempo que puede observarse un cierto grado de estancamiento económico y una mala distribución del ingreso y de la propiedad. En tales casos un proceso acelerado de urbanización permite que un porcentaje de la población económicamente activa pueda manejarse políticamente, lo que se ve facilitado por la capacidad que el mismo Estado tiene de ofrecer empleo, como así también por hábitos tradicionales de paternalismo y de política de clientela electoral. En estas condiciones, disponer de las oportunidades de empleo público pasa a constituir una importante forma de prestigio personal para quienes están en situación de ofrecerlo y obtener así poder político; sus consecuencias redundan generalmente en un exceso de personal en la función pública, la sobrecarga con un costo de difícil reducción, y que, por otro lado, atenta contra la productividad de estas actividades.

Este exceso de personal es más notable todavía en las funciones administrativas generales, y dentro de ellas en los cargos de menor jerarquía, es decir, en la base de la administración, lo que significa una plétora de personal de bajas calificaciones técnicas que, entre otras cosas, disminuye la capacidad financiera del Estado para proveer a los niveles medios y superiores de cuadros técnicos, los que, por otra parte, con frecuencia escasean.

Este fenómeno tiene implicaciones sobre la posibilidad de realizar una reforma administrativa, en el sentido que plantea condiciones limitantes a su amplitud y celeridad, puesto que el manejo y redistribución del personal se torna difícil tanto por sus aspectos cualitativos como cuantitativos.

La creación de entidades autónomas es otra consecuencia de la aludida evolución del Estado. Los

propósitos de dinamizar la economía que exigió el modelo de desarrollo hacia adentro, al nivel de la actividad pública, se hizo, como se mencionó en el párrafo anterior, sin considerar una concepción integral de desarrollo, sino más bien inspirada en la necesidad de operar frente a situaciones particulares y a veces circunstanciales. Es decir, se crearon organismos públicos con características similares a los privados, esto es independizándolos, hasta donde ello es posible, de las entidades de la administración central, en las cuales no se confiaba demasiado. Además, se les acordaba fuentes de ingresos diferentes a los de las rentas generales del Estado, dándoles así una gran independencia en materia de las regulaciones y controles de las contadurías nacionales y de los parlamentos, y permitiéndoles también un manejo del personal más flexible que el habitual en los organismos centralizados.

Estas entidades han tenido éxito relativo que favoreció su proliferación, ya que frente a nuevos problemas la respuesta fue la creación de este tipo de organismo; así llegaron a adquirir una gran importancia y el carácter de instrumentos estratégicos en el proceso de desarrollo. Están a su cargo actividades vinculadas a la infraestructura económica y social, a la sustitución de importaciones, a la producción de insumos de uso difundido, a la comercialización de productos básicos, etc. Por la propia índole de sus funciones deben ser objeto de una coordinación más acentuada que, desde luego, no anule su dinamismo, pero que también las oriente por vías compatibles con la política general de desarrollo.

En muchos casos este tipo de entidades surgieron como desprendimientos de algunos organismos centrales sin una clara redefinición de funciones, lo que se tradujo en una suerte de duplicación de las mismas, suscitando conflictos interinstitucionales y provocando aumentos en los costos generales del Estado.

De otro lado, es frecuente observar que a veces

operan dentro del sector público como "feudos" de sus respectivos cuerpos directivos. El prestigio que gozan dentro de la administración pública, el tipo de problemas que enfrenta, la mayor estabilidad de sus funcionarios, así como el relativo mayor volumen de ingresos con que cuentan, les permite mantener una posición de autonomía que excede los límites fijados por las normas que las rigen, con lo cual se llega muchas veces a situaciones en las cuales la posición de poder de sus ejecutivos es más efectiva que la de los mismos ministros que presiden sus juntas directivas.

Por último, cabe destacar que por el considerable aumento del número de esta clase de entidades, se perdieron algunas de sus ventajas comparativas con el resto de la administración, y esto sobre todo en materia de contratación del personal, que por ser básicamente escaso, en especial en los niveles técnicos, tuvieron que sustraerlos de los organismos centralizados cuando no disputárselos entre las mismas entidades. De otro lado, sus sistemas de ingresos, generalmente concebidos sobre la idea de autofinanciamiento, han sufrido, en la práctica, modificaciones tanto por razones políticas como por la situación inflacionaria de muchos países de la región, lo que ha obligado a imponer controles de precios y tarifas. Ello, a su vez, ha determinado explotaciones deficitarias, las que además de comprometer al presupuesto del gobierno central, redujo sus posibilidades de expansión y mejoramiento.

Una tercera consecuencia que ha tenido el tipo de evolución del Estado en América Latina, se advierte en el hecho que el aparato burocrático sea muy sensible a las presiones ejercidas por grupos de intereses. Como a menudo ese aparato no tiene, en su conjunto, enfoques propios con respecto a los problemas nacionales, permite que determinados grupos de intereses impongan sus puntos de vista, con muy escasa consideración crítica por parte de la admi-

nistración pública. En situaciones como éstas la coordinación y orientación de una política de desarrollo se torna difícil e incierta en sus resultados, sobre todo cuando los objetivos perseguidos implican una política diferente a la tradicional.

En la estructuración del sistema de ingresos públicos también se deja sentir la influencia de la mencionada sensibilidad, pues determina que las decisiones que a diario debe adoptar el Estado, por ejemplo, en el campo tributario y crediticio, se traduzcan en último término en un esquema de financiamiento que mantiene un alto grado de inflexibilidad y regresividad de esos ingresos, comprometiendo por lo tanto el logro de las metas de los planes de desarrollo. Algo bastante similar ocurre en el campo de la asignación de los recursos.

Los comentarios anteriores, que no pretenden ser exhaustivos, evidencian la necesidad de una investigación de carácter sociológico que permita delimitar, aunque sólo sea aproximadamente, la influencia de estos factores de rigidez no manejables en el proceso de planificación, como una forma de juzgar la viabilidad de los planes y ponderar los cambios propuestos, más allá de otras consideraciones que competen al estricto ámbito técnico-económico.

CAPÍTULO IV

LOS RECURSOS COMPROMETIDOS

1. CONSIDERACIONES GENERALES

En este capítulo se intentará un análisis metodológico de los factores de rigidez del área financiera y que pueden ser manejables en la formulación y ejecución de los planes, es decir, factores que admiten ser cuantificados en los procedimientos empleados para la fijación de metas globales y parciales de los planes del sector público, en el estudio de las alternativas de asignación de recursos, en el diseño de la periodicidad de los programas de ejecución y, en general, en todas las tareas que culminan con una proposición de prioridades para ordenar las actividades públicas a corto y a mediano plazo.

Incorporar el tratamiento de estos factores al proceso de planificación requiere —fácil es inferirlo— su individualización precisa, entender sus modalidades de funcionamiento y analizar sus consecuencias sobre variables y aspectos importantes que hacen a la citada ordenación, como también el conocimiento de sus causas más específicas e inmediatas; todo esto es necesario para evaluar sus posibilidades de remoción y para deducir los tipos de medidas que deben contener los planes para asegurar un alto grado de viabilidad.

Las investigaciones que persiguen tales propósitos dependen de la índole de cada factor, de ahí que, para el análisis, convenga agruparlos en dos clases: los relacionados con los recursos comprometidos por el lado de los gastos públicos y los vinculados a los ingresos públicos; los primeros a su vez pueden sub-

clasificarse en los factores que afectan la inversión y los que afectan el gasto de operación de las entidades públicas.

Las referencias metodológicas que se presentarán fueron recogidas durante experiencias efectuadas en algunos países de América Latina y complementadas con opiniones de especialistas y personas con responsabilidad en la planificación de las actividades públicas. Ello permite estimar que los criterios y métodos que se expondrán poseen una validez general y son adaptables a situaciones específicas.

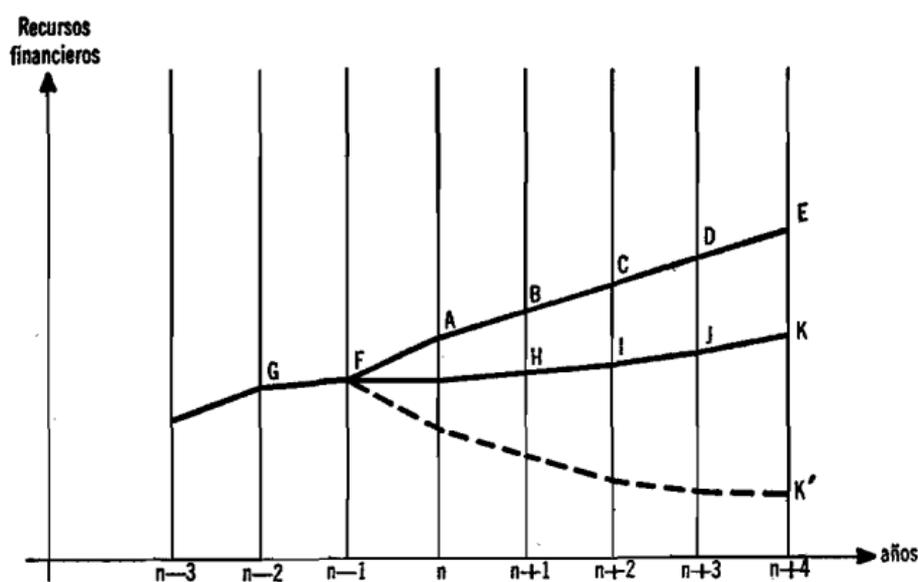
Se conviene en denominar "recursos comprometidos" a la masa de medios financieros que durante el período del plan será asignada a determinados usos o instituciones, de acuerdo con decisiones anteriores a éste; su efecto más inmediato es generar una relativa limitación de los grados de libertad para establecer el orden de prioridades más conveniente en el empleo de los recursos financieros a disposición del sector público. Es decir, restringe la posibilidad de introducir cambios inmediatos y más o menos significativos en la acción estatal, confiriendo a las actividades públicas, durante algún tiempo, características que los podrían alejar de las líneas estratégicas perseguidas.

Para facilitar el análisis de este factor de rigidez se partirá del supuesto que se cuenta con una primera estimación de los recursos financieros totales para la esfera pública, deducidos de un modelo global, donde se han compatibilizado las principales variables macroeconómicas. A su vez, y como consecuencia de ello, se tendrá también una idea aproximada de la carga de responsabilidades del Estado para las acciones de producción y acumulación, de acuerdo con los objetivos generales y sectoriales que consulta el plan de desarrollo; asimismo, se supone conocido, para los años del plan, el monto de los recursos comprometidos.

Ambos tipos de recursos —los totales y los com-

prometidos— pueden trasladarse a una gráfica como la número 2, donde se muestra en qué grado están comprometidas las disponibilidades financieras.

La curva GE representa los recursos financieros totales a disposición del sector público; el segmento GA es el monto que tuvo en el pasado y el AE los recursos financieros totales estimados o proyectados para el período del plan. La ordenada del punto A indica, por lo tanto, el monto de recursos totales en el año inmediato anterior al plan, y la curva FK muestra los recursos comprometidos para el período del plan, $(n + 1)$ a $(n + 4)$. La diferencia entre las ordenadas de las curvas FE y FK representan los recursos que quedarían libres para ser asignados a nuevas actividades públicas o al aumento del ritmo



GRÁFICA 2

de ejecución de las existentes, conforme lo requiera la política de desarrollo.

Un primer análisis que se desprende de lo anterior, es la confrontación entre los recursos de libre disponibilidad y las necesidades de financiamiento que responden a la nueva carga de responsabilidad.

des que asumiría el sector público. En la medida que resulten insuficientes los recursos libres, se plantearía la alternativa de revisar la estimación de recursos financieros totales dada por el modelo global, o disminuir el volumen de actividades públicas programadas. Ambos casos implican modificar aspectos esenciales de la política de desarrollo, pues el primer camino significa aumentar las transferencias de recursos hacia el sector público y el segundo, disminuir la satisfacción de las demandas sociales, o retacear el apoyo a las actividades productivas provenientes de los servicios públicos y de la infraestructura, o afectar el nivel de remuneraciones del personal del Estado, etcétera.

Como puede observarse, existe una íntima relación entre la forma que adquiere la curva de recursos comprometidos, la política de actividades públicas y la proyección de recursos totales del sector, lo que ponen en evidencia cómo este tipo de factor interviene condicionando el proceso de formulación de planes de desarrollo, aun en sus aspectos más globales.

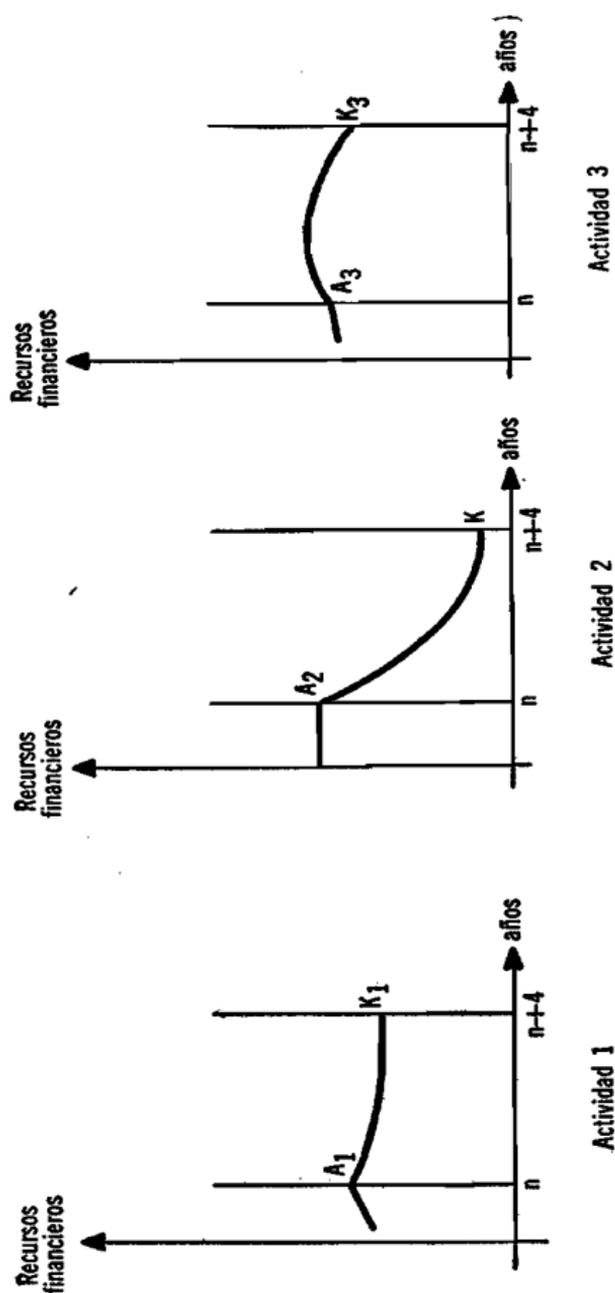
El razonamiento anterior es válido en tanto se admita que la curva de recursos comprometidos representa montos financieros asignados a actividades que tienen muy baja prioridad en el plan de desarrollo; supuesto que debe ser verificado, pues la esencia de esta rigidez no sólo está relacionada con el monto de recursos, sino también con el destino de los mismos. En tanto que un recurso comprometido está asignado a una actividad prioritaria en el plan de desarrollo, deja de constituir un elemento perturbador; más aún, facilita el más adecuado ordenamiento de las actividades públicas. La magnitud de este factor, que indica con propiedad su influencia sobre la posibilidad de establecer un orden de prioridades según los requerimientos de la política de desarrollo, debe calcularse sobre la base de los recursos preasignados a actividades de

poca importancia según el plan. En la gráfica anterior estos recursos se indican mediante la curva FK' . Como se comprenderá, la forma de dicha curva está vinculada al grado de divergencia entre la política que indujo las decisiones antes del plan y la que inspira a éste.

Sin embargo, la determinación de los recursos comprometidos totales (curva FK) tiene un significado muy importante, pues permite una primera evaluación del tipo de problemas que se debe enfrentar en la asignación de recursos. Si esta curva se acerca a la de recursos totales, los grados de libertad, por lo menos durante los primeros años del plan, serán restringidos, y en la práctica, el plan será una continuación de las políticas preexistentes; sólo al final del período se podrían iniciar nuevas actividades o modificar la composición de las mismas.

Para un mejor conocimiento de este factor de rigidez, para precisar su influencia y estudiar sus posibilidades de remoción, conviene hacer este análisis a nivel sectorial o por principales organismos o servicios, a fin de apreciar más cabalmente el grado de persistencia de la política previa en el diseño del sistema de prioridades del sector. Supóngase que los recursos comprometidos en los diversos grupos de actividades del sector público sean los que aparecen en la gráfica 3.

La forma que en cada caso adopta la curva de recursos comprometidos ya está insinuando los problemas que se presentarán en la asignación de recursos para las diferentes actividades. En la actividad 2, por ejemplo, la posibilidad de asignar los recursos totales en forma diferente al pasado es mucho mayor que en la actividad 3, salvo que se modifique categóricamente la tendencia de asignación de recursos totales a esta actividad; a su vez, la actividad 2 muestra una escasa capacidad de previsión de las instituciones correspondientes, a diferencia de la actividad 1; mientras que la actividad 3 presenta un



GRÁFICA 3

serio problema de calificación a la luz del plan de desarrollo. Por otro lado, el conjunto de estas curvas está insinuando la composición del recurso comprometido total y su posible influencia sobre el ordenamiento de las actividades públicas del plan.

El carácter comprometido de los recursos obedece a dos tipos de causas generales. Una se identifica

con todas aquellas disposiciones legales que regulan al sistema de ingresos públicos, las que, por un motivo u otro, se traducen en afectaciones específicas o predeterminaciones de recursos a ciertas clases de actividades o entidades. Se trata, por ejemplo, de impuestos cuyo rendimiento está destinado a financiar algunas actividades o proyectos; de los ingresos de entidades autónomas reservados a solventar su propio funcionamiento; de créditos internos o externos con destino específico; de porcentajes del total de ingresos públicos dedicados a determinados tipos de gastos, etcétera.

El otro tipo de causa, de una índole más típicamente económica, aparece por el lado de los gastos. Se refiere a la dinámica de las actividades públicas en el sentido que éstas requieren medios financieros para su continuidad, lo que desde luego impone un monto destinado a este fin, con independencia de la prioridad que tengan en el plan de desarrollo. Esto se presenta de distinta forma según se trate de gastos de inversión o de funcionamiento. En los párrafos siguientes se procederá a un análisis de las rigideces correspondientes a esta última causa, comenzando por la inversión pública.

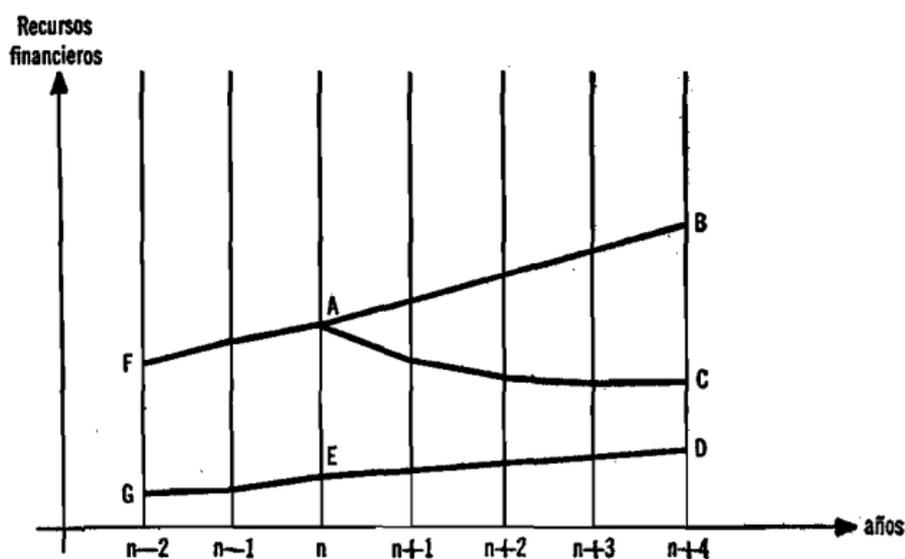
Cabe advertir que este factor de rigidez —el recurso comprometido— que a su vez tiene una expresión en términos financieros, es la consecuencia de una serie de otros factores institucionales, administrativos, técnicos, etc., ya esbozados en el capítulo anterior. De modo que al analizar y cuantificar los recursos comprometidos, de hecho se está examinando un conjunto de elementos que hacen a la estructura, modalidades de acción y circunstancias que definen y operan sobre el sector público. Por lo tanto, las investigaciones más profundas y acuciosas que se han planteado en el capítulo anterior, y que deben abarcar el conjunto de las rigideces del sector, podrían comenzar por este tipo de factor, que ofrece además la ventaja de ser más fácilmente cuantificable.

2. EL GASTO COMPROMETIDO EN LA INVERSIÓN

A los efectos del análisis de este tipo de recursos comprometidos, conviene distinguir en la inversión pública tres situaciones: los proyectos en ejecución cuando se inicia el plan —que también se denominarán proyectos de arrastre—, los nuevos proyectos a comenzar durante el período del plan, y las necesidades de conservación del capital ya instalado o a instalarse.

Los proyectos en ejecución responden a la política de inversiones previa al plan; los nuevos se deducen de las orientaciones y metas globales y sectoriales del plan de desarrollo; y la conservación es un requisito técnico que debe atenderse a un nivel dado.

Los recursos destinados a satisfacer estas tres clases de gastos pueden representarse suponiendo que el plan abarque el período $(n + 1)$ a $(n + 4)$, de la siguiente manera:



GRÁFICA 4

CUADRO 3

COLOMBIA: CANTIDAD DE OBRA POR KILÓMETRO DE CARRETERA

Tipo de obra	Unidad de medida	Monta- ñoso	Ancho de banca: 6 metros afirmado: 5m x 0.25m sin pavimento en terreno	
			Ondu- lado	Plano
1. Explanación	m3	30 000	25 000	2 000
2. Terraplén (compactación)	m3	5 000	7 500	9 000
3. Derrumbes	m3	6 000	2500	—
4. Alcantarillas de tubo	No.	10	6	3
5. Obras menores de concreto	No.	3	2	2
6. Subbase (material seleccionado)	m3	1 250	1 200	1 250
7. Base triturado	m2	—	—	—
8. Base de grava y piedra partida	m2	—	—	—
9. Imprimación	m2	—	—	—
10. Pavimento	m2	—	—	—

FUENTE: Comisión de Estudios de Planeación del Ministerio de Obras

*Ancho de banca: 8.50 metros
afirmado: 7m x 0.25m
ancho pavimento: 6.10m
en terreno*

*Ancho de banca: 12 metros
afirmado: 10 x 0.25m
ancho pavimento: 7.30m en
terreno*

<i>Monta- ñoso</i>	<i>Ondu- lado</i>	<i>Plano</i>	<i>Monta- ñoso</i>	<i>Ondu- lado</i>	<i>Plano</i>
70 000	40 000	3 000	100 000	50 000	4 000
10 000	12 000	13 000	12 000	15 000	17 000
14 000	4 000	—	20 000	4 000	—
10	6	3	10	6	3
3	2	2	3	2	2
1 750	1 750	1 750	2 500	2 500	2 500
7 000	7 000	7 000	8 100	8 100	8 100
7 000	7 000	7 000	8 100	8 100	8 100
6 100	6 100	6 100	7 300	7 300	7 300
6 100	6 100	6 100	7 300	7 300	7 300

úbricas de Colombia.

En la gráfica, la curva GD representa los recursos destinados a la conservación, donde el tramo ED incluye una estimación de los gastos necesarios para la conservación del capital instalado antes del plan, más los correspondientes a los proyectos en ejecución y que se terminan durante el período del plan. Si a los desembolsos anteriores se agregan los recursos para continuar con la ejecución de los proyectos de arrastre, se obtiene la curva (AC), cuyas ordenadas indican el total de gastos anuales comprometidos, cualquiera que sea el plan de inversiones. La diferencia entre las ordenadas de esta curva y las de la curva (AB), que representa la estimación de recursos totales para la inversión pública, indica los montos disponibles para proyectos nuevos y para su conservación.

Estos últimos deben ser comparados con las necesidades de inversión en nuevos proyectos derivados de los estudios sectoriales para obtener una primera apreciación sobre la viabilidad del plan, tal como se planteó en el caso general.

En consecuencia, la medición y análisis de este factor de rigidez conviene que comience evaluando el costo de terminación de los proyectos de arrastre y su distribución en el tiempo, cuantificándose, asimismo, los gastos anuales de conservación del capital instalado.

Para determinar este último tipo de gasto podría extrapolarse la tendencia que hayan mostrado los recursos asignados a este fin; sin embargo, convendría corregir dicha extrapolación de acuerdo a los resultados que arroje una investigación sobre el estado real en que se hallan los bienes de capital en lo que a mantenimiento y reposición se refiere. En los países de la región suele ser frecuente que las asignaciones anuales para conservación no aseguren un adecuado mantenimiento del capital público, por ello en los años del plan la curva del período histórico deberá elevarse hasta alcanzar una

asignación adecuada para corregir esa situación deficitaria. Para precisar esta última estimación deben formularse criterios que permitan deducir, para los diferentes tipos de proyectos y obras públicas, normas a las que sería conveniente ajustar las tareas de conservación.

El planteamiento anterior parte de la conveniencia de elevar al máximo el rendimiento del capital instalado y aprovechar sus beneficios, dada la escasez de recursos de este tipo que caracteriza a los países de la región. Pero se sobrentiende que el incremento de los recursos para conservación debería discutirse a la luz de situaciones concretas, para estimar entonces las limitaciones que introduce en la realización de nuevos proyectos un aumento sustantivo en los gastos de conservación.

a] *Costo de terminación de los proyectos de arrastre*

Antes de discutir los procedimientos para estimar el costo de terminación de un proyecto en ejecución, conviene fijar criterios para definir cuáles son tales tipos de proyectos; en otras palabras, qué criterios se adoptarán para decidir si se ha adquirido el compromiso de efectuar un gasto.

Debe tenerse presente que suelen existir situaciones muy variadas; desde casos extremos, cuando sólo existe una vaga intención de invertir, hasta otros en que las obras iniciadas están próximas a concluirse. De ahí que el inventario de proyectos a calificar deba responder a referencias concretas sobre la situación de los mismos.

Una primera situación —la que ofrece menos dudas— es aquella que se refiere a los proyectos cuya ejecución física ha sido iniciada, es decir, para los cuales ya se han desembolsado recursos que se tradujeron en obras o instalaciones; este punto de

vista debe hacerse extensivo a las obras complementarias de los proyectos ya concluidos.

Una segunda situación plantean los casos de proyectos no iniciados físicamente, pero que cuentan con una decisión legislativa o algún tipo de aprobación gubernamental; en estas circunstancias se presentan problemas, pues esas autorizaciones a veces no pasan de ser enunciados generales de intenciones, que suelen carecer hasta de los estudios técnicos correspondientes. Situaciones como éstas se pueden observar en países donde numerosas obras públicas se deciden en función de necesidades captadas por el poder legislativo; la calificación de tales proyectos como gasto comprometido dependerá de las prácticas de cada país, en el sentido de la mayor o menor fuerza que tengan estas disposiciones sobre las decisiones del Ejecutivo. Conviene hacer presente que en estos casos puede resultar difícil calcular el costo de tales proyectos; por lo tanto, muchas veces se deberá recurrir a una estimación aproximada comparándolos con obras similares o mediante la aplicación de costos promedios.

Una tercera situación es la que ofrecen los proyectos no iniciados físicamente, pero para los cuales ya se han realizado gestiones con el propósito de obtener financiamiento específico tanto interno como externo. En general, estos proyectos suelen estar más definidos y cuentan con estudios avanzados cuando se trata de inversiones con crédito externo, dados los requisitos exigidos por los organismos financieros internacionales para acoger esta clase de solicitudes. El grado de adelanto en la tramitación de dicho financiamiento y la probabilidad de lograrlo son aspectos que permiten formarse una idea sobre la seguridad que hay sobre su ejecución.

En una cuarta situación estarían los proyectos que tienen licitaciones aprobadas, sea para su estudio o ejecución, lo que implica un compromiso contractual del Estado con terceros y determina un trata-

miento básico del mismo tipo que cuando el proyecto ya ha sido iniciado físicamente.

Así como se comentaron las alternativas para considerar iniciado un proyecto, también debe tratarse de definir qué se entiende por un proyecto finalizado a los efectos del cálculo del gasto comprometido. Este problema tiene significación para proyectos de gran envergadura que requieren un prolongado período de ejecución, el que, en algunos casos, puede superar el plazo del plan; necesitan de muchas y diversas obras complementarias, y demandan cuantiosos recursos financieros. Estarían aquí incluidas, por ejemplo, las grandes obras de regadío, la generación y distribución de energía eléctrica, las remodelaciones del sistema de transporte, el abastecimiento de agua potable, los desagües de grandes ciudades, los amplios programas de reforestación, etc.

Para el caso de proyectos medianos y pequeños es relativamente sencillo determinar el gasto comprometido; pues no presenta dificultades especiales el cálculo del costo de terminación de la obra física y su equipamiento. En cambio, los grandes proyectos ofrecen diferentes situaciones por lo que conviene contar también con criterios de referencia. De un lado, el gasto comprometido podría estar determinado por el monto del acto contractual del Estado con las entidades privadas que se ocupan de la formulación técnica del proyecto y de parte de las obras correspondientes; de otro, dicho gasto sería el valor total de las realizaciones que faltan o aún son necesarias, para completar el proyecto y el conjunto de sus obras complementarias. Una tercera opción es tomar en cuenta solamente el costo de algunas etapas de la ejecución, las que se caracterizan para lograr un elevado aprovechamiento del capital ya instalado y del que hasta ese momento se instale.

Si se adoptara la primera opción se estaría expuesto a considerar como gasto comprometido el que resulte de la modalidad de contratación de la entidad

pública correspondiente; ésta, además de tomar en cuenta las condiciones determinadas por las técnicas de construcción e instalación, atiende a situaciones circunstanciales derivadas, entre otras, de las disponibilidades de recursos en el momento de la licitación, de las capacidades y características de las empresas constructoras, etc. La estimación del gasto comprometido que resulta de la aplicación de este criterio constituye un cálculo de mínima, que si bien puede poseer escasa significación económica, tiene la fuerza que le confiere el instrumento legal.

La segunda opción podría arrojar, en cambio, tal magnitud de gastos comprometidos que la influencia de este factor de rigidez en la formulación del plan perdiera su significado. La aplicación estricta de este criterio determinaría, por ejemplo, que se incluyeran como gastos comprometidos todas las inversiones necesarias para concluir la red vial de una región, o la electrificación total de la misma, o la instalación de depósitos de almacenamiento en todo el país para la comercialización de los productos que se obtienen de un proyecto de regadío, cuando justamente el plan de inversiones consiste, de acuerdo con las prioridades del desarrollo, en ordenar estas obras en el tiempo. La aplicación de este criterio da como resultado una estimación de máxima, de la cual podrían deducirse, sin embargo, las líneas más generales que persigue la política previa al plan y evaluar la potencialidad de inversiones por ella generada.

La tercera opción ofrece la ventaja de realizar una estimación de los gastos comprometidos que permita llevar los proyectos en ejecución a un grado de adelanto que asegure un rendimiento económico aceptable del capital que se instale, dejando las etapas posteriores de los mismos para ser analizadas en función de las metas globales y sectoriales del plan de desarrollo y, en comparación con los nuevos proyectos, establecer el orden de prioridad más conve-

niente. Se logra así una cierta limitación de los montos de inversiones que caen bajo el concepto de gastos comprometidos, introduciendo consideraciones de índole económica que, probablemente, son las que más se aproximarán a los criterios de asignación de recursos del plan.

La definición de etapas de un proyecto de gran envergadura que exige esta última alternativa, puede coincidir con las etapas de su ejecución física, con lo cual se tendría una solución del problema. Si así no fuera, deben tratarse de fijar con los organismos públicos a cargo de tales proyectos los criterios para establecer dichas etapas, sin descuidar el conjunto de obras complementarias al proyecto considerado.

Después de comentar las referencias y criterios para definir los proyectos que se consideran en ejecución y las diversas alternativas que su finalización trae aparejadas, se puede abordar el análisis de los procedimientos para calcular el costo de terminación de dichos proyectos.

Básicamente estos procedimientos son de dos tipos. Uno consiste en tomar el presupuesto del proyecto (costo total del mismo) y deducirle lo invertido hasta la fecha del comienzo del plan, si se trata de un proyecto con ejecución física iniciada; el saldo constituirá el costo de terminación del proyecto de arrastre. Este procedimiento, que debe aplicarse a cada obra pública, merece algunas observaciones. La primera se vincula a las alzas de precios que, en una fecha dada, restan significación a los montos nominales de los saldos por gastar, en el sentido que no son representativos de lo que físicamente queda por ejecutar. Tal defecto podría salvarse recalculando, de acuerdo con los precios actuales, el presupuesto del proyecto y lo ya invertido; se tendría así un saldo ajustado. Los resultados obtenidos con estos cálculos para cada proyecto, no están entre los más confiables, ya que difícil-

mente se disponen de los índices de precios más representativos. Además, puede suceder que el monto de lo invertido no sea equivalente al adelanto físico correspondiente del proyecto, tanto por defectos en el cálculo de costos unitarios como por los imprevistos que pueden tener significación en obras de mediana o gran importancia. Se puede recurrir a este método, sin embargo, en virtud de la rapidez que ofrece, cuando no existe un proceso inflacionario agudo y se trata de proyectos apenas iniciados.

El otro procedimiento es el basado sobre un inventario de los volúmenes físicos de obras que faltan por ejecutar para cada proyecto, valuados a los precios actuales. Estos precios pueden obtenerse de los contratos más recientes de proyectos similares o a través de una investigación directa. Esta última forma, la más recomendable, se complica cuando los proyectos son numerosos o cuando no se dispone de los estudios de ingeniería completos, situación que es bastante frecuente. En esos casos puede recurrir a evaluaciones aproximadas del costo de terminación de los proyectos en ejecución, que si bien tienen las desventajas de suministrar sólo un orden de magnitud de los gastos comprometidos, facilitan una estimación rápida y lo suficientemente precisa para apreciar la influencia de esta rigidez.¹

Por último, el análisis de los gastos comprometidos en la inversión debe comprender su distribución anual durante el período del plan, vale decir, estimar el ritmo de ejecución de estos proyectos y su traducción en desembolsos financieros. Este ritmo de ejecución puede, en una primera aproximación, deducirse del ritmo histórico con que se han venido ejecutando. Éste podría corregirse de acuerdo con una estimación de las capacidades de las empresas contratistas que tienen a su cargo las obras con el propósito de abreviar su período de maduración, si éste es exagerado, y aumentar así el rendimiento

¹ Véase el punto siguiente de este capítulo.

del capital instalado. Esta estimación requiere un análisis específico para cada proyecto, a partir del cual la entidad pública correspondiente deberá definir los márgenes entre los cuales se puede determinar este ritmo, lo que implica un conocimiento técnico acabado de las dificultades surgidas durante su ejecución, de las singularidades de la misma y, en general, de las condiciones particulares de cada proyecto.

Lo planteado hasta aquí tiene plena aplicación para aquellos proyectos con ejecución física iniciada y un grado de adelanto considerable. En los casos de proyectos recién comenzados, o los que están en trámite de licitación o de financiamiento, en especial externo, las estimaciones de gastos comprometidos son menos complicadas, y suele ser conveniente adoptar los montos totales y anuales que se consignan en las solicitudes de créditos o en las propuestas de licitación. Para los que sólo requieren una aprobación legal, la estimación de este gasto implica la exigencia de un mínimo de estudios de ingeniería que debe efectuar la entidad pública a la cual pertenecen.

Cabe agregar un comentario general relativo a los precios que se adoptarán para los cálculos de los gastos comprometidos; conviene que estén referidos al mismo año base que se utiliza para el plan de desarrollo en su conjunto, el que puede ser el año inmediato anterior a la vigencia del plan u otro más antiguo. Para este último caso se deberá contar con un juego de índices que permita llevar los precios actuales, con los que se trabaja en una primera instancia, a los valores de ese año base.

b) Ejemplo del cálculo del costo de terminación de proyectos de arrastre

Como ilustración de los criterios anteriores se exponen el procedimiento y los resultados del cálculo del

costo de terminación de tramos de carreteras en ejecución aplicado en Colombia, con motivo de la formulación del Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas 1961-64.² Se ha elegido este caso pues presentó condiciones especiales, tanto por el número de proyectos que incluía —82 tramos de carreteras— como por la circunstancia que los estudios de ingeniería para muchos de esos tramos sólo abarcaban la parte bajo contrato de ejecución con firmas privadas.

Se hubiera podido admitir como límite del gasto comprometido el correspondiente a la conclusión de las partes ya contratadas, pero se prefirió adoptar un criterio de tipo económico; se aceptó que una obra vial debía establecer una vinculación efectiva entre dos centros poblados, o entre un centro poblado y una carretera, o servir de enlace entre dos redes viales antes desvinculadas entre sí. Apoyándose sobre estos criterios se obtuvo una estimación de la longitud de los tramos que constituían proyectos de inversión indivisibles; de ella se dedujo la longitud ya ejecutada y la longitud que faltaba por ejecutar.

Para traducir esta longitud en volúmenes de obra a realizar, se establecieron especificaciones según la topografía del terreno —montañoso, ondulado y plano— y de acuerdo con los anchos de banca, en tres medidas usuales en el país. Para cada una de estas especificaciones se estimó el volumen promedio de obras por kilómetro, lo que da un juego de nueve situaciones diferentes —tres anchos de banca y tres tipos de terreno— a las que se ajustaron los tramos considerados. En el cuadro 3 se indican las nueve situaciones mencionadas y los volúmenes de obra para cada ítem de la construcción vial.

² *Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales, 1961/64* (pp. 180 ss.), Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, Bogotá, diciembre de 1960.

CUADRO 4

COLOMBIA: PRECIOS UNITARIOS PARA CONSTRUCCIÓN DE
CARRETERAS SEGÚN CONDICIONES DE EJECUCIÓN

(en pesos de 1960)

Tipo de obra	Unidad de medida			
	Fácil	Regular	Difícil	
1. Explanación (cortes)	m ³	2.00	3.00	5.00
2. Terraplén (compactación)	m ³	1.05	1.20	2.00
3. Derrumbes	m ³	1.00	1.20	1.50
4. Alcantarillados de tubo	m	100.00	120.00	140.00
5. Obras menores de concreto	c/u	6 000.00	8 000.00	15 000.00
6. Subbase (material seleccionado)	m ³	9.00	11.00	14.00
7. Bases de triturados	m ²	4.50	5.00	5.50
8. Base de grava y piedras partidas	m ²	3.00	4.50	5.00
9. Imprimación	m ²	0.60	0.70	(espesor 0.2 m) 0.80
10. Concreto asfalto (mezcla en planta)	m ²	10.00	11.00	12.00 (espesor 8.5 m)
11. Triple riego	m ²	3.00	3.20	3.50
12. Mezcla en vía (graduación densa)	m ²	—	5.00	— (espesor 6 cm)
13. Concreto de cemento	m ²	—	25.00	—

FUENTE: Comisión de Estudios de Planeación del Ministerio de Obras Públicas.

Para determinar el costo de terminación de los proyectos se establecieron —como se indica en ese mismo cuadro 3— tres costos unitarios que reflejan distintas condiciones de la ejecución, determinados por la calidad de los terrenos, las facilidades para la provisión de materiales, las disponibilidades de contratistas y mano de obra en la zona correspondiente. Así se obtuvieron costos diferenciados para condiciones de ejecución calificadas como fácil, regular y difícil. En el cuadro 4 se indican los precios correspondientes.

El paso siguiente consistió en estimar, con los datos de los cuadros anteriores, el costo de un kilómetro de obra faltante y multiplicarlo por la longitud no ejecutada de cada tramo.

Para obtener una referencia sobre la validez de las estimaciones ofrecidas por este procedimiento se compararon los resultados obtenidos con los costos de tramos recién iniciados o con los que se estipula-

CUADRO 5

COLOMBIA: ESTIMACIÓN DEL COSTO DE TERMINACIÓN DE LAS CARRETERAS EN EJECUCIÓN EN 1960

(en millones de pesos)

	<i>Valor de la obra faltante al 30/XII/59</i>	<i>Inversión prevista 1960</i>	<i>Costo de ter- minación a partir del primer año del plan</i>
Troncal Occidental	172.7	37.7	139.0
Troncal Oriental	149.5	22.6	126.9
Troncales Transversales	81.3	20.6	60.7
Transversal del Caribe	67.9	10.3	57.6
Troncal de los Llanos	97.9	6.0	91.9
Otras carreteras	439.0	40.9	398.1
Total	1 008.3	138.1	870.2

FUENTE: Comisión de Estudios de Planeación del Ministerio de Obras Públicas.

ban en los estudios técnicos cuando los había, y se comprobó que las diferencias eran relativamente pequeñas, sobre todo si se tomaba en cuenta el destino de dichas estimaciones.

El gasto comprometido en la terminación de estos proyectos puede observarse en el cuadro 5, donde se agruparon los 82 tramos en los sistemas viales a los que pertenecen. Los cálculos arrojaron como valor de la obra faltante, hasta 1959 inclusive, 1 008,3 millones de pesos a precios del año 1960; a esta suma se le restaron las asignaciones previstas para invertir en dicho año, para determinar así el gasto comprometido a partir del primer año del plan que se eleva a 870.2 millones.

c] La atomización de los recursos de la inversión

Los estudios que se llevan a cabo para cuantificar los gastos comprometidos en la inversión pública sirven, a su vez, para percibir ciertas modalidades o singularidades en la asignación de los recursos entre los proyectos en ejecución. Una de estas singularidades —que hacen a la calificación de la influencia de este factor de rigidez durante el proceso de planificación— se presenta, cuando las asignaciones anuales para la ejecución del conjunto de los proyectos es sensiblemente menor que las necesarias para que las obras se construyan en plazos considerados técnicamente normales, lo que a su vez se traduce en ritmos de ejecución excesivamente lentos. Esta singularidad aparece, por lo general, cuando es muy elevado el número de proyectos que se están ejecutando frente a las disponibilidades anuales de recursos financieros, circunstancia que genera una dispersión o atomización de tales recursos.

Esta situación se observa más a menudo en países que por cualquier motivo —descenso de los ingresos públicos por dificultades en el comercio exterior o como resultado de políticas de restricción del gasto

público, etc.— han sufrido una merma de los recursos destinados a la inversión pública, sin que simultáneamente se haya limitado la capacidad de iniciativa de los mecanismos del sector para incluir, entre sus programas, nuevas inversiones. De otro lado, también podría presentarse el caso que esos mecanismos sean estimulados por alguna política general, cuando no se opera de manera consecuente sobre el sistema de captación de recursos estatales.

El efecto económico de la prolongación indebida del período de ejecución de las obras, es postergar el momento en que la inversión produce los frutos que la determinaron, lo que sin duda incide desfavorablemente sobre la aceleración de la tasa de desarrollo; vale decir, mantiene improductivo por más tiempo que el necesario un volumen de capital instalado, y reduce por tanto el coeficiente productocapital de la acumulación del sector público. Además, eleva el costo financiero de las obras, tanto por la imputación que por mayor tiempo hace la empresa constructora de sus costos fijos, como por la reducción de su escala de operación.

Los efectos de un alto grado de atomización de los recursos en la inversión pública ofrecen dos caras; de un lado, si en el cálculo del gasto comprometido se extrapola el ritmo de ejecución, también se estarían extrapolar los mismos elementos de improductividad que caracterizan esa dispersión de recursos; pero, si de otro se aumentan los ritmos de ejecución para evitar los efectos mencionados, se elevaría considerablemente el monto de los gastos comprometidos, dejando un margen, que puede ser muy pequeño, para la iniciación de nuevos proyectos. Esto último, sin embargo, permitiría "sanear" la inversión pública descargándola de un número excesivo de obras en el menor tiempo posible, para facilitar, posteriormente, la iniciación de nuevos proyectos sin recaer en el peligro de la atomización.

El análisis de este aspecto de los gastos compro-

metidos debe, en primer término, apreciar el retraso con que se están ejecutando los proyectos. Si se registra una excesiva atomización se deben emprender investigaciones muy específicas, al nivel de las entidades ejecutoras, para determinar sus causas y modalidades como también las alternativas para corregir esa situación, considerando el tiempo que requeriría reducir dicha dispersión, lo cual incide, sin duda, en el diseño de los planes. Los comentarios metodológicos que aquí se presentan se remitirán a la estimación, en términos generales, del grado de atomización.

El procedimiento básico consiste en comparar los plazos reales de ejecución de los proyectos de arrastre con los plazos consultados por las licitaciones correspondientes o los estudios técnicos respectivos, o también comparándolos con proyectos similares ya realizados, cuyos períodos de maduración se estiman normales.

Otro procedimiento para formarse una idea del grado de atomización para un conjunto de proyectos en ejecución, es estimar para cada uno de ellos su plazo de terminación según lo indica el ritmo de avance tecnológicamente aceptable, es decir, suponiendo que no existen restricciones financieras. De allí se pueden deducir las asignaciones anuales necesarias para sostener ese ritmo y compararlas con las proporcionadas en el pasado inmediato. En la medida que ambas asignaciones sean muy divergentes, mayor será la atomización. Este análisis, además, ofrece una información útil para estimar el esfuerzo financiero que exigiría evitar la atomización de la parte que falta por ejecutar del conjunto de proyectos.

Otra forma menos precisa pero más expedita a los fines anteriores, consiste en la confrontación del costo de la unidad característica de una obra (km para caminos, metros cuadrados cubiertos para edificios públicos, etc.), con el promedio de la asignación

presupuestaria de los últimos años. Esto permite apreciar el ritmo de ejecución de la obra si no se modifica dicha asignación promedio y obtener así una idea de su retraso. La estimación comentada presenta el problema que, por tratarse de un cociente entre valores monetarios,³ tiene validez en la medida que no se hayan registrado variaciones significativas de los precios; de otro modo debería recurrirse a operaciones de actualización que suelen ser difíciles por la carencia de indicadores apropiados.

Todos estos análisis pueden ofrecer resultados que responden a los siguientes tipos característicos. Podría ocurrir que los ritmos de ejecución de todos los proyectos sean menores, en proporciones diversas, que los tecnológicamente aceptables; esto indicaría una extrema escasez financiera anual y una gran dispersión de recursos. Pero lo anterior podría observarse sólo en ciertos grupos de proyectos, en tanto otros podrían mostrar un ritmo de avance aceptable; en este caso coexisten atomización y concentración de recursos, lo que suele ocurrir por lo general cuando se tienen proyectos evidentemente prioritarios para los conductores de la política.

Es decir, la investigación que se haga sobre este aspecto debe suministrar una información suficiente para calificar, en este sentido, al conjunto de la inversión; proporcionar los elementos para evaluar su rendimiento en términos de los proyectos que anualmente es capaz de habilitar, y estimar si el grado de atomización eleva los costos de las obras, como así también individualizar las áreas donde la atomización sea más aguda.

Para ilustrar lo anterior se presentan los resultados de un análisis destinado a dar una idea del grado de atomización de la inversión vial en Colombia, y efectuado con motivo de la preparación del Plan

³ Asignación anual promedio de obra: costo de la unidad característica de la obra.

Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales antes mencionado. La estimación se basa sobre los datos relativos al Programa Cuatrienal de Construcción, Rectificación y Pavimentación de la Red Secundaria Nacional.

El estudio reveló que si se hubiera continuado con las asignaciones presupuestarias promedio del año 1960, el avance de la construcción de los tramos de dicha red habría quedado condicionado a los resultados que muestra el cuadro 6. Estos datos muestran que aún considerando el límite superior de los intervalos de la primera columna, el ritmo de ejecución que se deriva de la asignación presupuestaria de 1960 implicaba que, como promedio, ningún tramo estaría concluido antes de cinco años. Esto, evidentemente, es un plazo prolongado o, lo que es lo mismo, un ritmo de ejecución muy lento para tramos de las longitudes indicadas. Ante esta situación el Plan aludido consideró dos tipos de medidas: de un lado, se elevó considerablemente la masa de recur-

CUADRO 6

COLOMBIA: RITMO DE EJECUCIÓN DE LA RED SECUNDARIA NACIONAL

<i>Km a construir por año, con la asignación presupuestaria de 1960</i>	<i>Número en tramos</i>	<i>Longitud promedio de los tramos en construcción en km</i>
Menos de 5	13	28.0
de 5.1 a 8.0	10	43.9
de 8.1 a 10.0	6	50.0

FUENTE: Estimación realizada sobre la base del cuadro 21-V de la página 193 del *Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales 1961-64*. Publicación del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, Bogotá, diciembre de 1960.

destinada a este tipo de proyecto, y de otro, se dispuso no incluir nuevas obras, lo que determinó también una concentración de recursos.

d] *Las prioridades de los proyectos en ejecución*

Los comentarios efectuados sobre el gasto comprometido en la inversión suponen que todos los proyectos de arrastre deben ser continuados a un ritmo compatible con las condiciones técnicas de su construcción y la capacidad de las empresas contratistas. Este supuesto cumple con el propósito de obtener la magnitud del compromiso total que ellos significan y hacer un primer esbozo de la rigidez que se introduce en la formulación del plan; pues puede darse una situación extrema en la que durante los primeros años del mismo, el monto de gastos comprometidos supere las proyecciones más optimistas de recursos totales. La forma y posición de la curva así estimada connota inmediatamente el tipo de plan de inversiones públicas que podrá formularse.⁴

Sin embargo, este monto debe ser corregido para que este factor de rigidez contenga exclusivamente los proyectos no compatibles con el plan de desarrollo que se está confeccionando y, en consecuencia, estudiar las posibilidades de la eliminación de los mismos.

Es fácil concebir que siempre existirá un grupo, a veces numeroso, de proyectos en ejecución que persigue propósitos coincidentes con los de la política de desarrollo, por lo cual deberán ser incorporados al plan y, por ende, continuados. Como siempre, la magnitud de este grupo estará en función de las similitudes o divergencias de la política de desarrollo, con respecto a la que previamente informaba las decisiones de inversión.

El resto de los proyectos en ejecución debe ser

⁴ Véanse las gráficas expuestas en los puntos 1 y 2 de este capítulo.

sometido a un análisis para su calificación sobre si deben o no ser incorporados al plan. Este estudio conviene que se realice de acuerdo con las técnicas de evaluación de proyectos donde se utilizan relaciones del tipo beneficio-costos para facilitar comparaciones con nuevos proyectos.

Sin pretender abordar los problemas que suscita este tema —planteados y discutidos en tratados y manuales especializados—, se expondrán a continuación algunos elementos que deben considerarse cuando estas técnicas se aplican a los casos de proyectos en ejecución. La relación beneficio-costos mencionada puede expresarse en términos de los beneficios y costos de la etapa de construcción e instalación, y en el de los beneficios y costos que se obtendrán durante el funcionamiento del proyecto. La expresión algebraica que plantea esta diferenciación es la siguiente:

$$\frac{B}{C} = \frac{B_c + B_f}{C_c + C_f}$$

donde B es el beneficio total, C el costo total, B_c el beneficio de la etapa de construcción, B_f el correspondiente al funcionamiento, C_c el costo de la construcción y C_f el de funcionamiento. Los valores correspondientes de esas variables deben ser actualizados, e incluir los efectos directos y estimaciones de los indirectos que se pueden identificar.

Para el caso de un proyecto de arrastre deben omitirse los beneficios y costos correspondientes a la parte ya ejecutada, de modo que la fórmula anterior se transforma en la siguiente:

$$\frac{B}{C} = \frac{(B_c - B_c^e) + B_f}{(C_c - C_c^e) + C_f}$$

donde B_c^e y C_c^e son dichos beneficios y costos. De hecho, ésta sería la relación correspondiente a la

de un proyecto que se inicia a partir del punto donde llegó la ejecución.

El análisis de esta relación permite observar diferentes alternativas que ofrecen estos proyectos. En efecto, en los casos que el capital instalado tiene rendimiento económico sólo cuando está habilitado en su totalidad, el grado de avance de la ejecución tiene un gran significado en el valor de la relación, especialmente cuando los beneficios derivados de la ejecución resultan pequeños frente a los que se obtienen del funcionamiento. En este caso el denominador tiende a disminuir cuanto más avanzado esté el proyecto y, por lo tanto, el valor de la relación se elevará. Situaciones como éstas son frecuentes en muchas obras públicas, las que durante su ejecución sólo proporcionan el beneficio implícito en el valor agregado que genera su construcción o instalación. Es muy probable que este tipo de proyectos, cuando tienen una ejecución avanzada, pasen a formar parte del plan de inversiones y se sitúen en los primeros lugares de la escala de prioridades.

Otro caso es el de los proyectos en los cuales tanto los beneficios derivados de la construcción como los de funcionamiento son proporcionales a los costos de construcción, cualquiera que sea su grado de avance. Esto, que naturalmente es una situación extrema, significaría que el proyecto es fácilmente divisible en etapas, en cada una de las cuales el capital instalado es aprovechable para la producción o los fines para los que está destinado. El avance de la ejecución en estos

casos no modificaría, en principio, la relación $\frac{B}{C}$, de donde su valor viene a ser determinante para decidir la inclusión en el plan de inversiones, como si se tratara de proyectos nuevos. A esta situación se ajustan proyectos tales como la extensión de redes de provisión de agua a las ciudades, distribución de energía eléc-

trica, conglomerados de viviendas, tramos de carreteras, pavimentación de calles, etcétera.

Entre ambos tipos de proyectos existen otros que, si bien durante su ejecución generan algunos beneficios de funcionamiento, el capital instalado rinde sensiblemente más cuando se completa su habilitación; se trata de ciertas inversiones públicas que pertenecen al sector industrial, las destinadas a superar estrangulamientos en la infraestructura, redes de almacenaje, etc. Estos proyectos, a los efectos de este análisis, tienden a aproximarse a los del primer tipo mencionado, debido a la ponderación de los beneficios de funcionamiento.

Al someter el conjunto de proyectos de arrastre a un tratamiento de evaluación como el delineado más arriba —aunque advirtiendo por anticipado que suelen presentarse serias dificultades, pues estos proyectos podrían no contener los antecedentes que el análisis requiere—, se tendría una apreciación de aquellos que, desde un punto de vista estrictamente técnico, deberían incluirse en el plan y, por lo tanto, también de los otros cuya ejecución se debería paralizar.

Lograr efectivamente esta paralización suscita problemas políticos generales o locales, como las presiones de las empresas contratistas o las abastecedoras de insumos, los sindicatos, autoridades municipales, juntas de vecinos, etc., para los cuales, y desde su punto de vista inmediato, el proyecto tiene prioridad. Por otra parte, estas paralizaciones implican gastos adicionales ocasionados por la rescisión de los contratos de construcción correspondientes. Estos gastos pueden considerarse como una reducción de los recursos totales para inversión en el primer año del plan, lo que afecta las disponibilidades financieras cuando, por lo general, los gastos comprometidos alcanzan su máximo.

3. EL GASTO COMPROMETIDO EN EL FUNCIONAMIENTO

El gasto comprometido en las actividades públicas de producción de bienes y prestación de servicios difiere del presentado en el punto anterior, en el sentido que el gasto comprometido en inversiones en ejecución tiene un límite bastante preciso en el tiempo, ya que se trata de concluir las obras de arrastre o adelantarlas hasta una etapa prefijada, mientras que el gasto comprometido en el funcionamiento implica desembolsos anuales durante todo el período del plan y con posterioridad al mismo. Por consiguiente, la medición de estos últimos significa estimar los niveles de actividad decididos previamente al plan.

Así como en las gráficas anteriores se mostró que la curva de gastos comprometidos para la inversión es descendente de izquierda a derecha, por el efecto de la sucesiva conclusión de proyectos de arrastre, lo que a su vez determina un aumento de las disponibilidades de recursos libres para ser reasignados a otros usos; aquí, la curva correspondiente tendería a ascender como resultado del "crecimiento vegetativo" de los gastos de funcionamiento. No es posible, en situaciones normales, admitir una paralización de un servicio o actividad estatal que libere recursos, como en el caso anterior, salvo que se proceda a la eliminación de algún servicio, circunstancia que no puede deducirse, en general, de las decisiones de política previas al plan.

En el caso de la inversión el análisis tiene por objetivo principal señalar la cuantía de recursos que se podrían ir liberando para asignarlos a nuevos proyectos; en este caso se trata más bien de obtener una visión de la magnitud de los recursos demandados para la operación de las entidades públicas y observar sus tendencias, con el propósito de evaluar el esfuer-

zo financiero adicional que implicarían las diversas alternativas de acción de los organismos estatales, acordes con las metas del plan de desarrollo. En esencia, se trata de evaluar los niveles de actividad de las entidades públicas que responden a decisiones previas al plan y deducir los recursos financieros anuales correspondientes.

Como es fácil comprender, esta evaluación se refiere a muy heterogéneos servicios centralizados, descentralizados, organismos autónomos, empresas públicas, etc., que tienen diversas modalidades de financiamiento, actúan en el campo de la prestación de servicios sociales, de servicios económicos, de la producción industrial, de la comercialización y también en los servicios generales de la administración pública. De modo que las formas de estimación que se expondrán en seguida deberán referirse a un aspecto común a todos ellos, para lo cual conviene recurrir al gasto que se necesita para mantener los niveles de actividad preestablecidos.

Esto implica, a su vez, que en una primera aproximación se debe suponer constante la relación entre los niveles y composición de las actividades con los niveles y composición del gasto, de suerte que la curva de gastos comprometidos sea representativa de los aspectos y medidas físicas que caracterizan dichas actividades. Variar la relación establecida, es decir, modificar la productividad de las acciones públicas de producción de bienes y servicios, corresponde al proceso de planificación propiamente tal y no a la determinación de este factor de rigidez, salvo en lo que se refiere a las medidas de racionalización en marcha, o cuando se observan tendencias sumamente marcadas en el deterioro de la productividad. Cabe advertir que conviene trabajar a precios constantes, y como se trata de una magnitud que hace a todo el sector en su conjunto, deberá considerarse el gasto público consolidado.

El concepto de gasto consolidado que se emplee

tiene que comprender tanto a los organismos centralizados de la administración pública como también a las entidades descentralizadas, que a menudo tienen fuentes de ingresos propios diferentes de las rentas generales del Estado. Para estas últimas cabe la alternativa de tomar como gastos comprometidos las erogaciones que ocasiona su funcionamiento, lo que implica considerar una estimación de la masa total de recursos que el Estado dedica a todas sus formas de funcionamiento; pero el cálculo también podría remitirse sólo al déficit de operación o saldos netos negativos de la gestión financiera de esas entidades. Esta última alternativa reduce la estimulación del gasto comprometido por funcionamiento a los de la administración central, a los de los servicios que se proveen en forma gratuita a la población y a los desembolsos que cubren los déficit antes mencionados.

Desde el punto de vista del sistema de financiamiento, la primera hipótesis significa que los ingresos de operación de estas entidades públicas pasarían a integrar un fondo que reuniría todos los ingresos del sector; mientras que la segunda supone una discriminación de dichos ingresos entre los que formarían tal fondo —los superávits de explotación, cuando los hubiere— y los que quedarían reservados al funcionamiento de cada una de estas entidades.

La determinación del monto de gastos comprometidos para el período del plan podría basarse sobre un procedimiento simple y directo, como es la extrapolación de la tendencia de los últimos años; esto significa, desde luego, presuponer la continuidad de la política de asignación de recursos al sector público en función de consideraciones preferentemente financieras. Esto, que puede ser útil a corto plazo, no lo es tanto cuando se trata de períodos mayores, cuando aparecen variables como el incremento de la población, la expansión del conjunto de la economía (aun sin plan), el crecimiento de las demandas sociales ta-

les como las suscitadas por la urbanización, etc. Considerar estos últimos elementos en la determinación del gasto comprometido, significa corregir la extrapolación anterior incorporando factores que interesan al crecimiento vegetativo del conjunto de las actividades públicas.

El monto de los gastos estimados con esos criterios debe confrontarse con la proyección de recursos consolidados totales para estos fines y obtener una evaluación de las magnitudes financieras disponibles para modificar la política tradicional en materia de gastos de funcionamiento. Pero el cálculo del gasto comprometido puede adquirir un mayor grado de precisión y, por lo tanto, mejorar el conocimiento de su influencia sobre la formulación del plan, si en lugar de una estimación global se lo trata con cierta desagregación, como se indica en seguida. A pesar de esta apertura, en cada uno de los grupos continuará manteniéndose un alto grado de heterogeneidad que dificulta la aplicación de procedimientos precisos. Éstos, cuando existen, son manejados por los especialistas en las distintas actividades públicas, y son ellos quienes en último término fijan las bases de la estimación.

En este sentido, conviene tratar por separado los gastos generales de la administración; los de servicios sociales como salud y educación, que están muy vinculados al nivel y estructura demográfica; los de servicios económicos que constituyen, por una parte, insumos de uso difundido para la producción y, por otra, también sirven directamente al consumo, como el abastecimiento de energía y agua, el transporte y comunicaciones, etc.; y, finalmente, los gastos de funcionamiento de las actividades de producción de bienes que suelen situarse en el campo industrial, agrícola, minero; los gastos de transferencias, subsidios y beneficios de seguridad social, y los correspondientes al servicio de la deuda pública.

La índole de los gastos generales de administra-

ción —es decir, los que se refieren al gobierno interior, los servicios de representación en el exterior, la administración de justicia, los correspondientes al funcionamiento de las ramas legislativas del gobierno, la administración del sistema impositivo— admite un tipo de estimación muy semejante a la planteada para el gasto público consolidado, pues es muy difícil vincular estos gastos generales a variables específicas del proceso económico o demográfico. Además, al realizar las extrapolaciones, deben consultarse los resultados que se espera obtener de las medidas de racionalización que se estén adoptando, las que pueden llegar a significar la revisión del escalafón administrativo y de las modalidades de las adquisiciones materiales, como también fusionar oficinas o divisiones de servicios, modificar las regulaciones de los salarios y afectar otros aspectos propios del aparato administrativo.

Para el resto de los rubros de la enumeración anterior, el cálculo debe consultar dos criterios comunes a todos ellos, además de tomar en cuenta los resultados que se vayan obteniendo de las medidas de racionalización que se les apliquen. Un criterio consiste en suponer que el plan no provocará un deterioro de una situación básica, vigente antes del mismo. Tal situación conviene definirla en términos cuantitativos y cualitativos; para ello, en una primera aproximación, se podrá recurrir a indicadores que consideren el gasto por habitante cuando la índole de la actividad lo aconseje, referido a la parte de la población a la que están destinados los servicios y atendiendo a las diversas situaciones regionales. Cuando se advierte la acumulación de un déficit, el cálculo de los recursos comprometidos durante el período del plan debería consultar la posibilidad de evitar su incremento.

Otro criterio se relaciona con el grado de aprovechamiento del capital de los diferentes servicios. En muchos países latinoamericanos se observa que,

por limitaciones de los recursos financieros para funcionamiento, no se utilizan adecuadamente los equipos, edificios y demás facilidades existentes, determinando así un bajo rendimiento de la capacidad instalada. Convendría, en consecuencia, ajustar el monto del gasto de funcionamiento para lograr un razonable grado de empleo de esos factores de producción, de acuerdo con sus condiciones técnicas. Esto implica hacer una investigación acuciosa en cada servicio para considerar la conveniencia de distintos grados de utilización del capital, y en función de las características de las demandas específicas que deben atender.

La aplicación combinada de estos dos criterios—no deterioro de la situación básica y aprovechamiento racional del capital instalado— puede demostrar que una vez elevado al máximo el empleo del capital, se necesitan nuevas inversiones para mantener esas mismas situaciones básicas durante el período del plan. Esto constituye, por su parte, un nuevo criterio para la calificación y selección de los proyectos que se incluyen en el cálculo de los gastos comprometidos en la inversión pública.

Los servicios económicos de provisión de insumos tienen una relación tecnológica (coeficientes técnicos) con las actividades de producción a las que sirven, de manera que para los efectos de estas estimaciones generales se debe consultar la tendencia de esas actividades. Esta misma particularidad adviértese en la producción de bienes para el mercado, con la connotación que en este caso el monto del gasto está muy vinculado a las diversas alternativas de volúmenes de producción que más se adecuan a las situaciones de la demanda. Una vez decidido el volumen de producción, la estimación de los desembolsos financieros debe basarse sobre procedimientos similares a los aplicados por las empresas privadas para establecer el presupuesto de sus gastos globales.

El conjunto de estimaciones para los diferentes tipos de servicios y actividades públicas, debe contemplar también el gasto anual de funcionamiento que requieren los proyectos en ejecución y que serán concluidos durante el período del plan. El cálculo correspondiente debe tomar en cuenta las hipótesis que sobre el ritmo de continuación de estos proyectos se hicieron en el caso del gasto comprometido en la inversión.

Por último, el cálculo del gasto de funcionamiento debe consultar, durante el período del plan, las transferencias al sector privado por previsión social y subsidios a la producción y el consumo. Las erogaciones en materia de seguridad social suelen obtenerse con un grado aceptable de precisión, puesto que se trata de un conjunto de beneficios bien delimitados que se otorgan a una masa de población definida; en cambio, los subsidios a la producción y al consumo tienden a ser más aleatorios. La investigación que se realice para el cálculo de los subsidios deberá ser tanto más acuciosa cuanto más importantes sean el monto de éstos y los fines de la política económica que persiguen.

Los análisis para estimar el gasto comprometido en funcionamiento ponen en evidencia características y problemas de la asignación de recursos en este campo. Uno de los aspectos que podría destacarse, y que aparece con alguna frecuencia en muchos países latinoamericanos, es la insuficiencia que a veces tienen las asignaciones presupuestarias anuales ante las necesidades de recursos para mantener un nivel de funcionamiento "mínimo" de los servicios o actividades a que está destinada; esto es, cuando los recursos asignados no permiten operar a un nivel en el que se empiezan a obtener resultados con respecto al problema que se enfrenta. Ejemplos de este tipo de situaciones pueden encontrarse en las actividades relacionadas con el conocimiento y conservación de recursos naturales, la extensión agríco-

la, la formación de mano de obra especializada, las tareas de investigación y, en general, cuando se provee de recursos para los costos fijos de los servicios y no se atienden los costos variables. Desde un punto de vista técnico se podría afirmar que la existencia de esas actividades y, por ende, su ejecución, se justifica si la asignación presupuestal está por encima de ese límite.

Fácil es intuir la importancia que tiene el conocimiento de estas situaciones para la determinación de los gastos comprometidos. A los efectos de la estimación correspondiente, conviene suponer que el monto anual de los recursos para las actividades que tengan esta característica, no debe ser inferior a una "asignación mínima productiva" que corresponda al límite antes mencionado. El problema, entonces, consiste en determinar dicha asignación. No se desconoce el tipo de dificultades que encierran la medición y expresión en términos monetarios del nivel mínimo de una actividad; sin embargo, es muy conveniente intentar evaluaciones aproximadas en los servicios que induzcan a sospechar la presencia de situaciones como éstas, así como también introducir esta idea en las prácticas del manejo presupuestario. Es posible encontrar antecedentes en los servicios y disponer del asesoramiento de especialistas que faciliten la obtención de criterios y órdenes de magnitudes aproximadas para la estimación que se viene planteando.

4. LA AFECTACIÓN ESPECÍFICA DE LOS INGRESOS PÚBLICOS

Como ya se ha dicho, los recursos comprometidos—tanto en el caso de la acumulación como en el del funcionamiento de las actividades públicas—, constituyen factores de rigidez en la medida que obligan a una asignación de recursos para usos de baja prioridad, según los lineamientos del plan de

desarrollo. Se generan en función de la política previa a la formulación del plan y su incidencia se agrava según aumente la divergencia entre la política del plan de desarrollo y la seguida con anterioridad a él. Esta divergencia también ocasiona otras causas de rigidez por el lado del sistema de ingresos públicos, ya que naturalmente éste tiende a responder a las prelación y modalidades de la política tradicional. Uno de los aspectos que interesa estudiar es la ponderación que en dicho sistema tienen los ingresos con afectación específica y sus destinos, para evaluar las consecuencias que ello implica en el ordenamiento de las actividades públicas.

Para estudiar este factor de rigidez también es posible construir una gráfica, como la número 5, que muestre la curva de recursos totales (CB), que como siempre se considera un dato, y la curva que presenta el monto de ingresos con afectación específica (C'B'). La diferencia entre ambas curvas es el monto de recursos de libre disposición.

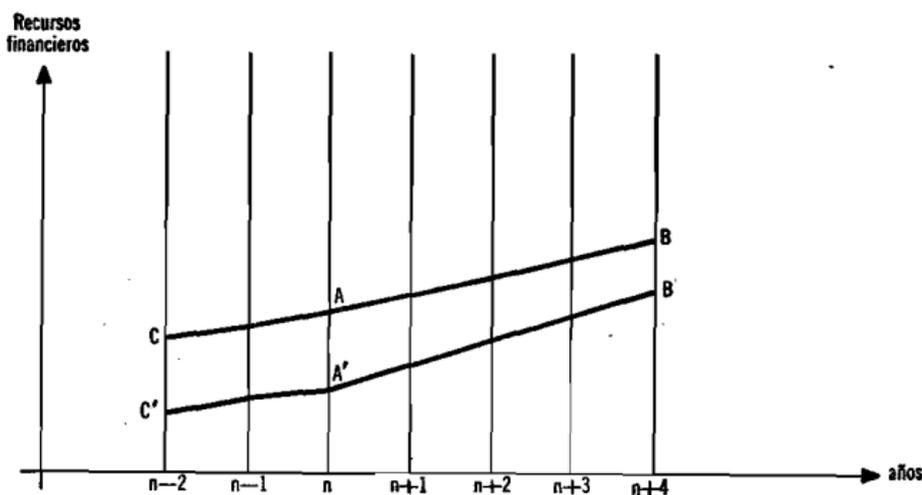
Para estimar esta rigidez en el conjunto del sector se podría limitar a una extrapolación de la situación pasada, que en la gráfica indicada se expresa por la relación entre las ordenadas de los tramos CA y C'A' de esas curvas. Sin embargo, este procedimiento puede proporcionar resultados poco precisos, pues no toma en consideración las particularidades de las fuentes donde se generan estos ingresos con afectación específica, las que pueden mostrar una dinámica que no tiene por qué coincidir con la de las entradas totales. De ahí que convenga más tratar los ingresos con afectación específica según los principales componentes.

En efecto, estos ingresos públicos comprenden impuestos cuyos rendimientos se destinan a usos preestablecidos; créditos internos y externos que generalmente se obtienen para financiar determinadas actividades, proyectos o entidades; parte o la totalidad de los recursos propios de las empresas públicas

que por reglamento deben destinarlos a sus gastos de operación e inversiones; y donaciones que habitualmente tienen destinos muy definidos. A esta lista deben agregarse las proporciones de los recursos totales del sector que, por la legislación vigente, se asignan a actividades determinadas.

En muchos países latinoamericanos es frecuente encontrar leyes que estipulan el destino específico del rendimiento de ciertos impuestos, como por ejemplo, un sobreprecio al consumo de la gasolina que se asigna a la construcción y conservación vial; recargos en los impuestos a los réditos para financiar viviendas populares; y numerosas otras afectaciones especiales para constituir fondos con destino a las actividades en el campo educacional, en el de la investigación o la promoción de ciertas industrias de interés nacional. También es frecuente que estas asignaciones específicas incluyan impuestos destinados a fomentar el desarrollo de regiones a través del financiamiento de corporaciones públicas o municipios.

Para proyectar las recaudaciones anuales de los impuestos con afectación específica, y con el propósito de medir su influencia como factor de rigidez,



conviene admitir que la tasa tributaria permanecerá invariable durante el período del plan, de donde la estimación dependerá del dinamismo de esa base tributaria. Ello puede apreciarse según su tendencia histórica, lo que arrojaría resultados satisfactorios sólo para los primeros años del plan; o también analizando el comportamiento de dicha base según los lineamientos generales de las políticas específicas que acompañarían al plan de desarrollo. Una vez decidido el criterio para considerar la dinámica de los actos o flujos gravados, los procedimientos aplicables para este cálculo son los usuales en las técnicas de proyección de los rendimientos de los impuestos.

En lo referente a la estimación de los créditos, se parte del supuesto que éstos están previamente asignados al financiamiento de actividades específicas y no al sector público en su conjunto; de aquí que los planteamientos que se harán a continuación excluyen todo el movimiento de créditos a corto plazo, destinados a resolver los problemas de liquidez de la caja fiscal. En un momento dado, el Estado está obteniendo recursos, a un cierto ritmo, provenientes de créditos que le fueron concedidos y también está tramitando nuevos créditos. A los efectos de la estimación correspondiente, deben computarse las cuotas a recibir de los primeros y las que se prevén conseguir de los que están en trámite, y sobre cuya obtención se tiene cierta seguridad.

Esto implica —especialmente para los créditos externos— la realización de un inventario de los créditos ya convenidos y de los que se están tramitando. Dicho inventario se verá facilitado si el país tiene organismos especializados donde se concentran todas las operaciones de este tipo; pero en cambio resulta difícil cuando éstas están dispersas entre las entidades públicas directamente usuarias de los créditos, ya sean ministerios, empresas o gobiernos locales, lo

cual es bastante frecuente.⁵ El inventario conviene que contenga cálculos precisos sobre las erogaciones en moneda local que constituyen las partidas complementarias de los recursos externos, las que a su vez pueden ser apreciadas como otra forma de gastos comprometidos derivada de esta modalidad de financiamiento.

En cuanto a los ingresos de operación de las entidades públicas, vuelve a plantearse aquí la posibilidad de trabajar con las dos hipótesis enunciadas en el punto anterior, cuando se trató de los gastos de operación de las entidades con ingresos propios; o sea, considerar el total de las entradas de operación como un ingreso con afectación específica, pues su destino es financiar los gastos de las actividades que los generan, o tomar solamente los superávits de explotación como ingreso afectado, cuando no se transfieren a los fondos generales del Estado.

El cálculo de los ingresos afectados, en cualquiera de ambas hipótesis, debe basarse sobre el nivel de actividad de esas entidades durante el período del plan y de un pronóstico de dos precios. El nivel de actividad puede estimarse con un criterio que signifique evitar un deterioro de una situación básica y de la perspectiva que ofrece la demanda, según las condiciones del mercado. El pronóstico de los precios puede hacerse manteniendo la tendencia histórica de los precios y tarifas, o admitiendo la hipótesis que no debe ser alterado el nivel de superávit o déficit alcanzado.

La preasignación de los ingresos públicos puede obedecer no sólo a la naturaleza de sus fuentes, tal como se ha visto hasta ahora; también puede serlo por disposiciones legales que exijan dedicar proporciones de recursos a fines determinados. Se trata, por ejemplo, de leyes que establecen que de los ingresos

⁵ En varios países, últimamente se han tomado medidas para centralizar la información y la negociación de créditos externos.

del presupuesto nacional un determinado porcentaje se dedique a un ministerio o a cualquier otro tipo de institución; en otros casos, estas disposiciones benefician a regiones, como suele ocurrir con las regalías que reciben las provincias y tienen su origen en los gravámenes que pagan las empresas industriales o mineras localizadas en sus territorios.

En una categoría similar a la anterior se encuentran los recursos necesarios para las partidas complementarias de los créditos externos, los que se financian del total de ingresos del sector. Puede darse el caso que si un país está, por cualquier circunstancia, en una buena posición para obtener créditos externos, se genere una demanda de partidas complementarias que puede resultar excesiva con relación al total de ingresos, o determinen una orientación de las inversiones hacia campos no elegidos por las necesidades del desarrollo nacional, en especial si estos créditos son a muy largo plazo y baja tasa de interés.⁶

Para completar el análisis del grado de afectación del sistema de ingresos públicos es necesario incorporar el estudio de la deuda pública, que comprende la estimación de los desembolsos anuales por amortización e intereses de la deuda de arrastre, a lo que debe agregarse el cálculo de las erogaciones que van a generar los créditos en trámite. Si bien las amortizaciones podrían computarse entre los gastos comprometidos en la inversión y los intereses entre los compromisos por gastos de funcionamiento —como es usual en las clasificaciones presupuestarias— conviene tratar aquí a ambos, pues, al igual que los dos últimos casos considerados, influyen sobre la disponibilidad de ingresos que quedarían li-

⁶ Sobre créditos internacionales para América Latina, véase *El financiamiento externo para el desarrollo de la América Latina* preparado por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA, Serv. H/X, 14).

bres, después de descontar los afectados según sus fuentes de financiamiento.

El análisis de la afectación de los ingresos públicos tiene por objeto inferir las características fundamentales del sistema de financiamiento del sector, para contrastarlas con la política de desarrollo y apreciar su grado de adecuación. Si los estudios anteriores se llevan al nivel de grupos de actividades públicas en el campo industrial, de los servicios sociales, agrícola, transporte, etc., se podrá deducir qué composición o tipo de estructura de producción está determinando dicho sistema y cuáles son sus prioridades implícitas. La modificación del financiamiento público debe basarse en un análisis que se inspire en una investigación de las rigideces y en los postulados sobre los que se basa el plan de desarrollo; esto significa indagar cuándo las afectaciones específicas garantizan la dotación de recursos a actividades de alta prioridad según el plan, o, por el contrario, si se están apoyando actividades que fren-

CUADRO 7

PERÚ: GRADO DE AFECTACIÓN DE LOS
INGRESOS TRIBUTARIOS
(en millones de soles corrientes)

Años	Total de ingresos	Total de impuestos afectados	Grado de afectación %
1957	4 859	2 133	43.9
1958	4 984	2 182	45.0
1959	5 918	2 822	47.7
1960	8 021	3 229	40.3
1961	9 127	3 481	38.1
1962	9 730	3 523	36.2
1963	12 873	4 637	37.0

FUENTE: Instituto Nacional de Planificación del Perú, Dirección del Sector Público.

CUADRO 8

COLOMBIA: FORMACIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS PARA LA
INVERSIÓN PÚBLICA NACIONAL

(en por ciento del total)

Año	<i>Recursos con afectaciones específicas</i>						
	<i>Aportes de departamentos y municipios</i>	<i>Recursos propios de las entidades descentralizadas e impuestos con afectación específica</i>	<i>Recursos de crédito</i>		<i>Total</i>	<i>Recursos libres obtenidos del sistema impositivo</i>	<i>TOTAL</i>
			<i>Interno</i>	<i>Externo</i>			
1959	1.5	22.4	15.4	8.4	47.7	52.3	100
1960	0.7	24.0	10.4	4.5	39.6	60.4	100
1961	1.6	26.5	7.7	5.1	40.9	59.1	100

FUENTE: *La experiencia de los grupos asesores y los problemas prácticos del desarrollo económico*, CEPAL, E/CN.12/584. Elaborado sobre datos del Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales, 1961/64.

te a la nueva política perderían importancia. De otro lado, esto debe complementarse con el análisis comparado del dinamismo de los ingresos afectados frente a las entradas totales proyectadas, lo que en última instancia permitiría juzgar también la adecuación apuntada.

Con el fin de ilustrar la importancia que en algunos casos adquiere este factor de rigidez, en el cuadro 7 se muestra el grado de afectación de los ingresos tributarios del Perú, y en el cuadro 8 la formación de los recursos para financiar la inversión pública nacional de Colombia, en el período de 1959/61.

Los aportes de Departamentos y Municipios que aparecen en la segunda columna del cuadro 8 constituyen recursos con afectaciones específicas, pues, de acuerdo con la legislación vigente debían destinarse a ciertos tipos de inversiones a cargo de organismos nacionales.

5. LA COMBINACIÓN DE LOS FACTORES DE RIGIDEZ

El análisis de los gastos comprometidos de hecho dejó planteada una nueva clasificación del gasto público destinada a estudiar la influencia que, sobre el plan de desarrollo, tienen el contenido de la política y las modalidades de operación previas a éste. El análisis también permite precisar las áreas donde las decisiones son más estratégicas para que, en último término, el sector público funcione de acuerdo con las prioridades del desarrollo y no sólo según las prácticas y tendencias del pasado. La clasificación mencionada tiene así un sentido fundamentalmente operativo para la adopción de decisiones y, por lo tanto, para la asignación de los recursos.

Como resumen se enumeran a continuación los rubros de gastos definidos y que, debido al criterio adoptado para su selección, difieren de los habitua-

les en las clasificaciones presupuestarias y en los estudios de política fiscal:⁷

- Gastos para continuar proyectos en ejecución.
- Gastos para iniciar nuevos proyectos.
- Gastos para la conservación del capital instalado y a instalarse.
- Gastos de funcionamiento de los servicios generales de la administración.
- Gastos de funcionamiento de los servicios sociales.
- Gastos de funcionamiento de los servicios económicos.
- Gastos de funcionamiento de las actividades productoras de bienes.
- Gastos por transferencias al sector privado.
- Gastos por servicios y amortización de la deuda pública.

De otro lado, el análisis de ingresos afectados también origina una clasificación de las entradas públicas caracterizada por un sentido operativo, que difiere un tanto de la forma corriente de agrupar los ingresos.

Así pueden distinguirse, en primer término, los ingresos de libre disposición cualquiera que sea su fuente y, en segundo lugar, los que tienen una afectación previa determinada. Éstos, a su vez, se desagregaron en:

- Impuestos con destinos ya establecidos.
- Créditos internos y externos para determinadas actividades, proyectos o entidades.
- Recursos propios derivados de la operación de las empresas públicas preasignados según sus reglamentos o leyes orgánicas.
- Donaciones con destinos específicos.
- Proporciones o cuotas de los recursos totales asignados a fines específicos.

⁷ Para las clasificaciones presupuestarias, véase Gonzálo Martner, *Planificación y presupuesto por programas*, Ed. Siglo XXI, México, 1967.

Para medir los factores de rigidez y para evaluar sus efectos desde un ángulo financiero, se deben consultar las mencionadas categorías de gastos e ingresos, las que generalmente no registra la estadística corriente; de ahí que haya sido necesario esbozar algunos procedimientos para su estimación o cálculo.

Dichos procedimientos fueron presentados y discutidos según el tipo de rigidez que se comentaba y, por lo tanto, se expusieron separadamente los relativos al gasto comprometido y a los ingresos afectados. No hay duda que los diversos factores de rigidez, tanto los de carácter financiero como los vinculados a los aspectos administrativos e institucionales, operan en forma concurrente y sus efectos pueden combinarse limitando las posibilidades de confeccionar un plan más allá de la simple agregación de los efectos parciales. Así, los factores de rigidez del gasto y del ingreso se combinan de diversa manera y sus consecuencias van, desde producir efectos sumamente negativos, hasta otros que resultan positivos en función de la política de desarrollo.

Una combinación que produciría las peores consecuencias sobre el ordenamiento de las actividades públicas sería aquella donde gran parte de los ingresos con afectación específica estén destinados a financiar las actividades de arrastre, de baja prioridad o intrascendentes, de acuerdo a la política de desarrollo. Ocurriría todo lo contrario si este tipo de ingreso garantizara el financiamiento de actividades de alta prioridad, o integrara los recursos libres para inversión una vez descontados los gastos comprometidos para acumular y conservar el capital instalado. Una combinación óptima sería aquella en la cual las actividades de arrastre de baja prioridad no estuvieran respaldadas por ningún tipo de ingreso preasignado, en cuyo caso habría que remover un solo factor de rigidez, es decir, paralizar o disminuir el ritmo de esas actividades.

Con el objeto de ilustrar cómo opera la combi-

GASTOS COMPROMETIDOS EN LA CONTINUACIÓN DE LOS PROYECTOS EN EJECUCIÓN
Y EN LA CONSERVACIÓN DEL CAPITAL

Servicios (1)	Presupuesto			Gastos comprometidos durante el periodo del plan			
	total de los pro- yectos en ejecución (2)	Invertido hasta el año <i>n</i> - 1 inclusive (3)	Inversiones previstas en el año <i>n</i> (4)	<i>n</i> + 1 (5)	<i>n</i> + 2 (6)	<i>n</i> + 3 (7)	<i>n</i> + 4 (8)
<i>Servicios generales</i>			40	42	12	12	12
Proyectos en ejecución	200	140	30	30	—	—	—
Conservación			10	12	12	12	12
<i>Servicios económicos</i>			250	155	135	75	55
Proyectos en ejecución	800	400	200	100	80	20	—
Conservación			50	55	55	55	55
<i>Servicios sociales</i>			120	92	52	22	22
Proyectos en ejecución	400	200	100	70	30	—	—
Conservación			20	22	22	22	22
<i>Servicios comunales</i>			180	93	73	33	33
Proyectos en ejecución	500	250	150	60	40	—	—
Conservación			30	33	33	33	33
<i>Otros servicios</i>			30	11	11	11	11
Proyectos en ejecución	100	80	20	—	—	—	—
Conservación			10	11	11	11	11
<i>Total recursos</i>	—	—	620	393	283	153	133

CUADRO 10

INGRESOS CON AFECTACIÓN ESPECÍFICA PARA LA INVERSIÓN

<i>Servicios</i> (1)	<i>Año</i>	<i>Periodo del plan</i>			
	<i>n</i> (2)	<i>n + 1</i> (3)	<i>n + 2</i> (4)	<i>n + 3</i> (5)	<i>n + 4</i> (6)
Servicios generales	—	—	—	—	—
Servicios económicos	70.0	73.5	77.0	81.0	85.0
Servicios sociales	30.0	31.5	33.0	34.5	36.0
Servicios comunales	80.0	84.0	88.0	92.0	97.0
Otros servicios	—	—	—	—	—
Total ingresos comprometidos	180.0	189.0	198.0	207.6	218.0

nación de factores de rigidez que limita la aplicación de la masa de recursos financieros, se expone a continuación un ejemplo numérico, que sólo consulta los factores de rigidez constituidos por los gastos comprometidos en la inversión y los ingresos que financian esta actividad. Esta simplificación no invalida la esencia de la cuestión que se está tratando y evita al mismo tiempo complicar de manera innecesaria los cálculos. En este ejemplo, se considera la confección de un plan de inversiones públicas a cuatro años, discriminado según los principales servicios del sector público, para los cuales se estiman el gasto total y su distribución anual, y los gastos para concluir los proyectos de arrastre y para atender la conservación del capital, tal como aparece en el cuadro 9.

En la columna (1) se indican los servicios en que se ha subdividido el sector. En la (2) se detalla el presupuesto total actualizado de los proyectos iniciados antes del año $(n + 1)$ y cuya ejecución continúa durante el período del plan. En la columna (3) se consignan los montos invertidos con cargo a los presupuestos de la columna anterior hasta el año $(n - 1)$, inclusive. La columna (4) presenta las previsiones de inversión de esos mismos proyectos en el año n , durante el cual se está formulando el plan y, por lo tanto, no se dispone de cifras definitivas; además se indican los gastos de conservación que se han previsto para ese año. En las columnas siguientes se estipulan los montos necesarios para concluir con estos proyectos de arrastre, los que se supone deben terminar no más allá del año $(n + 3)$, de modo que durante el año $(n + 4)$ los gastos comprometidos se reducen sólo a los de conservación. Éstos han sido estimados para cada año del plan incrementando en un porcentaje fijo para cada servicio el monto del año n , para absorber los déficit que pueden haber existido y para proveer a la atención del nuevo capital a instalarse.

Por otra parte, se tiene el estudio de los ingresos para la inversión que presentan alguna forma de afectación previa, los que se distribuyen según los servicios en que se ha dividido al sector, tal como se indica en el cuadro 10.

Se supone que, para los rubros "servicios generales" y "otros servicios", no existen ingresos de este tipo; además, las proyecciones de estos ingresos, para el período del plan, consultan un crecimiento anual del 5 por ciento sobre la base del monto del año n , lo que se puede suponer resulta de un análisis de las fuentes de financiamiento que proveen estos recursos.

La combinación de los gastos comprometidos y de los ingresos con afectación específica aparece en el cuadro 11 donde, para cada año del plan y para cada servicio, se consigna el mayor de los montos comprometidos por uno de los factores de rigidez considerados, tal como se ilustra en el cuadro siguiente.

Obsérvese cómo para los servicios económicos los recursos comprometidos en los años $(n + 1)$ y $(n + 2)$ son los gastos comprometidos para continuar con los proyectos de inversión y para la conservación, ya que éstos son mayores que los ingresos afectados durante esos años; en cambio, en los años $(n + 3)$ y $(n + 4)$ los recursos comprometidos equivalen a los ingresos afectados dado que éstos superan a los anteriores. Para el conjunto del sector público se tiene que, en los primeros años, cuando predominan los gastos comprometidos en proyectos de arrastre, el monto de recursos comprometidos es descendente; pero hacia el final del período, y como efecto de la terminación de esos proyectos, comienzan a tener importancia los ingresos afectados.

El monto de recursos de libre asignación, es decir, los no afectados por ninguno de los dos factores de rigidez mencionados, son los segmentos de ordenadas del área rayada de la gráfica siguiente (6), donde la

CUADRO 11

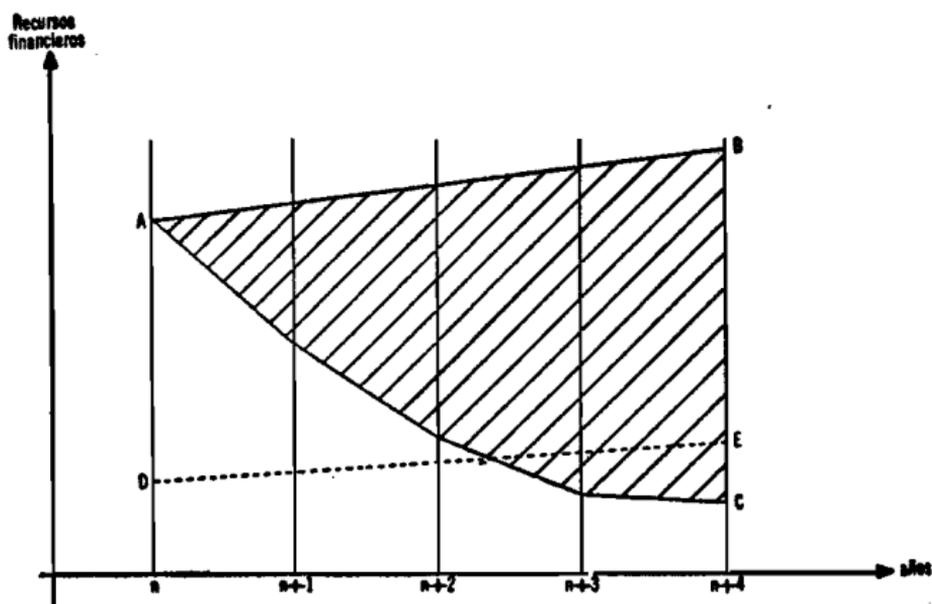
TOTAL DE RECURSOS COMPROMETIDOS

<i>Servicios</i> <i>(1)</i>	<i>Total de recursos</i> <i>año n</i> <i>(2)</i>	<i>Recursos comprometidos</i> <i>en el período del plan</i>			
		<i>n + 1</i> <i>(3)</i>	<i>n + 2</i> <i>(4)</i>	<i>n + 3</i> <i>(5)</i>	<i>n + 4</i> <i>(6)</i>
Servicios generales	40	42.0	12.0	12.0	12.0
Servicios económicos	250	155.0	135.0	81.0	85.0
Servicios sociales	120	92.0	52.0	24.5	36.0
Servicios comunales	180	93.0	88.0	92.0	97.0
Otros	30	11.0	11.0	11.0	11.0
TOTAL	620.0	393.0	298.0	229.5	241.0

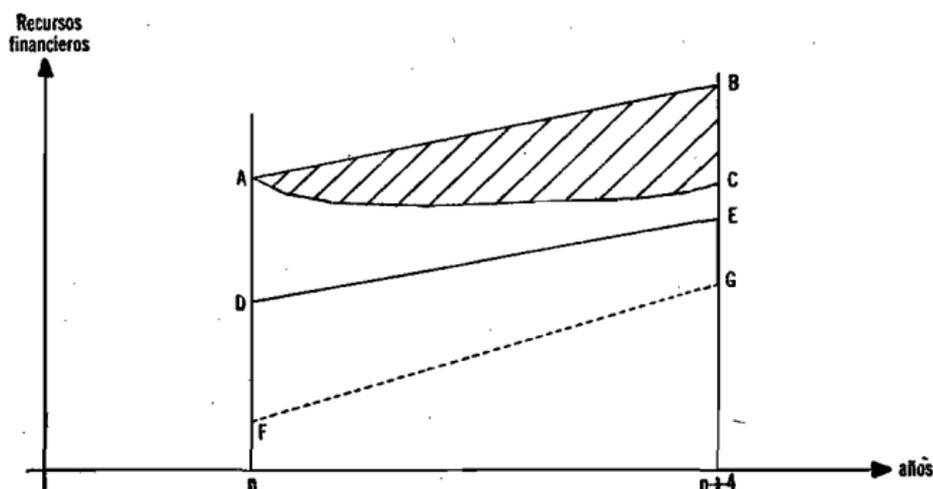
curva de recursos totales se supone dada, y para cuyo caso corresponde a una recta que representa un crecimiento del 3 por ciento, a partir de la ordenada del año n .

Como puede observarse en la gráfica 6 esta área de recursos libres es menor que la que resultaría de considerar a cada factor de rigidez por separado; y esto ocurre, pues el ejemplo ha sido construido para que haya un punto de intersección (F) entre las curvas representativas de ambos factores de rigidez. Sin embargo, también puede suceder que, para el conjunto del sector no se dé tal intersección, lo que implicaría que las ordenadas de la curva DE sean siempre menores que las de la curva AC; en este caso no se reduce el área de recursos libres que dejan los gastos comprometidos en la inversión, pero evidentemente condicionan la composición del recurso comprometido en tal forma que no puede ser analizada en términos globales.

Lo mismo ocurriría si se consideran el gasto total —inversión y funcionamiento— y los ingresos totales. En este caso la gráfica 6 sería del tipo de la gráfica 7:



GRÁFICA 6



GRÁFICA 7

La curva AB indica el total de ingresos estimados; la AC es la suma de los gastos comprometidos en el funcionamiento (DE) y en la inversión; la curva FG indica el monto de recursos afectados, la parte rayada es el área de recursos libres. Así, para obtener una visión completa del efecto combinado de los factores de rigidez se necesita llevar el análisis a subsectores o, todavía mejor, a cada una de las entidades públicas. Los procedimientos utilizables son muy similares a los planteados para el conjunto del sector, pero sus resultados permitirán apreciar cuál podría ser el papel de cada institución en una política de desarrollo, si no se adoptan medidas para remover total o parcialmente las rigideces.

CAPÍTULO V

LAS INVESTIGACIONES PARA EL DIAGNÓSTICO DEL SECTOR PÚBLICO

En este intento de estudiar el sector público en la planificación del desarrollo, parece conveniente presentar ahora, y apoyándose sobre las proposiciones enunciadas en los capítulos anteriores, los diversos tipos de análisis específicos requeridos para que el corte institucional de la economía aparezca adecuadamente reflejado en los planes.

Para ello se ha estimado pertinente sistematizar la presentación del proceso de planificación como se lo hace habitualmente: diagnóstico, formulación, ejecución y revisión, con las ventajas y dificultades consiguientes. La principal ventaja consiste en que permite organizar la exposición de los temas de acuerdo a una secuencia que ayuda al tratamiento desde un punto de vista didáctico; las dificultades derivan del hecho que, en la práctica, esa secuencia no se cumple cabalmente, sino que los trabajos son muchas veces simultáneos y se superponen. Si hechas las aclaraciones indispensables, se estudia el funcionamiento del aparato administrativo sobre el que se apoya el proceso de planificación y se ahonda más en los problemas propios de cada etapa que en su secuencia formal, se evitan los inconvenientes mencionados y se gana en la ordenación de los temas. Por ello el presente capítulo se inicia planteando los estudios básicos sobre el conocimiento del sector; más adelante, en otros capítulos, se discutirá el contenido de un plan del sector público que responda a los fines de su planificación y, finalmente, se aludirá a la ejecución y control de dicho plan.

Los aspectos del diagnóstico que aquí se abordan no comprenderán el estudio de las situaciones concretas que presenta el sector en los países latinoamericanos; se entiende que este tipo de trabajo excede los límites de un ensayo de esta naturaleza y corresponde al estudio particular de cada realidad. Por ello se ha preferido limitarse al planteamiento y discusión de los tipos de análisis y métodos requeridos para exponer conceptualmente la evolución del sector y enjuiciar su papel en el desarrollo, como también para esbozar las investigaciones necesarias que permitan apreciar las perspectivas futuras de comportamiento del sector. Estos análisis, investigaciones y métodos, aplicados a una realidad concreta, permitirán llenar los requisitos que exige un diagnóstico real.

1. NATURALEZA DEL DIAGNÓSTICO

El proceso de planificación implica un amplio conocimiento de la realidad económica y social del país y una interpretación que exprese las características esenciales de su funcionamiento y evolución. Esta interpretación debe permitir apreciar la capacidad y modalidades de crecimiento de la economía y aportar suficientes antecedentes para definir las líneas generales de la estrategia y de las políticas a las que se ajustarán los planes de desarrollo. Conviene que se extienda hasta una síntesis comprensiva, capaz de identificar los elementos esenciales que connotan la realidad en sus aspectos estructurales y funcionales. El diagnóstico, sin embargo, no sería completo si omitiera una apreciación de la capacidad de crecimiento (pronóstico), lo que significa proyectar las tendencias de esa realidad e intuir el comportamiento futuro de sus parámetros y coeficientes estructurales. Debe, además, definir los elementos básicos de la estrategia y de los planes, lo que implica, entre otros requisitos, estimar las restricciones

técnicas y sociopolíticas dentro de las cuales se desenvuelve la economía.

En esencia, el diagnóstico debe aportar un conocimiento objetivo y comprensivo de una realidad determinada para fundamentar las estrategias y los planes. Sin ese conocimiento, dichos planes y estrategias responderán más a consideraciones teóricas que, si bien pueden tener validez general, conducirían a la formulación de políticas y planes suficientemente apoyados sobre las condiciones concretas y específicas del país, lo que, por supuesto, comprometería su ejecución.

Desde un punto de vista metodológico el diagnóstico debería contener una *descripción* de la economía de acuerdo con un amplio conocimiento sistematizado de la situación actual y de su trayectoria histórica, y una *explicación* de las causas que las determinaron; esta descripción y explicación deberán concluir con la *formulación de una tesis interpretativa*, o modelo analítico, de la realidad económica y de sus tendencias a corto y a mediano plazo.

Para que el diagnóstico brinde criterios que definan los atributos esenciales de los planes, es preciso formular un *patrón de referencia, o modelo normativo*, en función del cual se pueda emitir un juicio sobre la realidad que signifique calificar los elementos fundamentales que la singularizan. Este juicio conforma la *evaluación* de la realidad descrita y explicada; trascendente por expresar en gran medida el tipo de proposiciones que el plan de desarrollo debe hacer explícitas.

El modelo normativo, si bien equivale al "deber ser" de la economía, no debe confundirse con una proposición idealizada de la misma, basada en consideraciones más bien emotivas o tomadas de las experiencias de los países que están a la cabeza del proceso de desarrollo. El juicio que se derive de un modelo de este tipo mal puede ofrecer condiciones para deducir criterios específicos orientadores de los

planes y, por lo tanto, el diagnóstico pierde su carácter operativo. Del mismo modo, este modelo no debe circunscribirse a una simple extrapolación de las actuales tendencias, pues de esta manera el diagnóstico no sobrepasaría un ejercicio de prognosis y estaría en desacuerdo con el carácter de cambio estructural que, en estos países, tienen los planes de desarrollo.

En cierto sentido, el modelo normativo debe coincidir con la imagen del país que se persigue alcanzar en el futuro, adecuadamente definida en sus rasgos esenciales —estructura de producción, organización social, distribución geográfica de la producción, tipos de relaciones con el exterior, etc.—, para darle validez práctica al juicio aludido y a las calificaciones que implique. Como contraposición a lo ideal, el modelo normativo debe ser factible, sin ser necesariamente el resultado de una extrapolación. Es inevitable que, para perfilar este modelo, se recurra a algún tipo de comparación internacional con regiones o países de características análogas, que ayuden a inferir caminos por recorrer y aprovechar experiencias; pero es evidente que, en este aspecto del diagnóstico, las singularidades del país deben estar cabalmente presentes.

En resumen, el diagnóstico no sólo consiste en un análisis retrospectivo y otro de la situación actual, sino también en una proposición acerca de qué se persigue para el futuro; de ahí que el juicio que contenga deba ser el resultado, además de consideraciones puramente técnicas, de una amplia discusión que incluya los niveles políticos.

El diagnóstico general de la economía y, por lo tanto, la interpretación de la realidad socioeconómica no podría concebirse sin la identificación del corte institucional, es decir, sin que contenga un análisis del sector público. A su vez este análisis no puede realizarse en forma aislada, pues el comportamiento del sector sólo podrá explicarse plenamente en la medida que se lo sitúe en el contexto del sis-

tema económico. El modelo analítico del sector público vendría a ser la interpretación de éste tal como se presenta en la actualidad, con sus características formales y funcionales, las que para ser comprendidas cabalmente, deben ser estudiadas en su evolución histórica. Ello permitirá apreciar hasta qué punto ciertos elementos o aspectos del sector resultaron beneficiosos para el proceso de desarrollo y cuáles se opondrían a que éste se adecuara a una política de desarrollo.

El modelo normativo que sirve de punto de referencia a este enfoque proyectivo debe definir el papel que el sector público estaría llamado a desempeñar en una economía con acelerado crecimiento, es decir, indicar la composición y nivel que deberían tener las actividades de producción y acumulación del Estado, para satisfacer los requisitos de acciones públicas de los planes a mediano plazo y los que plantea la estrategia general de desarrollo.

Como puede observarse, tanto el proceso de planificación general como el más específico del sector público, requieren que se defina la función del Estado de manera tal que profile su dimensión dentro de la economía, destaque sus aspectos cualitativos y precise las orientaciones que impulsan sus acciones.

El diagnóstico del sector público queda así circunscrito a dos aspectos fundamentales. Por un lado, debería analizar la significación que, en un período histórico determinado, tuvieron el nivel y composición de las acciones de producción y acumulación del Estado, en sus expresiones físicas y financieras, con el fin de precisar las consecuencias que tuvieron sobre la evolución económica, y las causas que la determinaron. Por otra parte, debería identificar los factores que podrían dificultar que el sector público alcance una nueva composición de sus actividades acorde con los objetivos de la política de desarrollo. Este segundo aspecto puede reformularse diciendo que el diagnóstico debe terminar la capacidad del

sector, para absorber así los requisitos de comportamiento que le impone el plan de desarrollo con el propósito de formular programas de acciones viables y medidas que reformen su estructura.

Lo anterior exige análisis e investigaciones que comprendan plenamente la evolución del sector, y que, por supuesto, vayan más allá de la consideración de variables macroeconómicas financieras y de valor agregado. Éstas son útiles, por cierto, como elementos que permiten una consideración agregada y homogénea de determinadas características del sector para situarlas al nivel global de la economía, pero si el análisis se detiene en este plano, difícilmente sirve para mejor comprender su función actual y para prever su probable comportamiento. En consecuencia, para abordar estos temas será necesario un análisis global, y otros más especializados, que correspondan a diversos tipos de desagregaciones del sector, a saber: funcional, institucional y regional.

A veces resulta peligroso definir esquemas rígidos de análisis sin considerar las condiciones propias de los países y circunstancias a las cuales se aplican, salvo que se hayan probado suficiente y satisfactoriamente y se obtenga una opinión definitiva sobre la bondad de los mismos. Sin embargo, en los puntos siguientes se indicarán algunos tipos de investigaciones y conclusiones a las que se puede arribar como forma de ilustrar las modalidades del estudio del sector público; aunque se advierte inmediatamente que no se pretende hacer un esquema exhaustivo.

2. ANÁLISIS GLOBAL DEL SECTOR PÚBLICO

Los análisis del sector público conviene que contengan dos tipos diferentes y complementarios de investigaciones. Uno, referente al comportamiento efectivo del sector, realizado a través del estudio de sus variables económicas y financieras más características; y otro, relativo a las políticas ensayadas y a las

motivaciones que las inspiraron. Al primero se le denominará "investigación de resultados", y al segundo "investigación de intenciones". La síntesis de estos tipos de investigaciones dará una primera aproximación al modelo analítico del sector, pues ambos son necesarios para formular la tesis central que abarque su conducta y funcionalidad.

El primer tipo comprende las variables agregadas del sector —financieras, monetarias y de las cuentas nacionales—, y las relaciones de éstas con las variables macroeconómicas correspondientes, para así obtener indicadores que muestran aspectos de la participación del sector en la economía y las modificaciones de su importancia relativa. Se estudia así la trayectoria del gasto público total y de sus diversos componentes —gastos de inversión, de funcionamiento, transferencias y amortizaciones—, el producto bruto generado por el sector, la inversión bruta fija y del consumo, el total de ingresos percibidos por el sector y sus principales componentes tributarios y no tributarios, etcétera.

La trayectoria de esas variables muestra en qué momentos se modifica el comportamiento del sector determinando los períodos característicos de la evolución de la economía pública. Es posible que no todas estas variables se alteren con igual periodicidad, antes bien puede que se adviertan asincronías que también poseen un sentido para la interpretación que se persigue.

Este análisis global adquiere todo su significado en la medida que se inserte en el contexto de una interpretación del proceso histórico del desarrollo del país. En efecto, opinar sobre si la inversión pública en determinado período ha sido adecuada, alta o baja, o si el producto generado por el sector pudo haber sido de una magnitud diferente y contribuido en mayor medida a la expansión de la economía, difícilmente tenga sentido si sólo se atiende a la observación de las cuantificaciones mencionadas, pues

éstas deben vincularse al modelo analítico o tesis central que pretenda explicar la evolución de la economía en su conjunto. Si dicho modelo indica que la evolución histórica ha sido fundamentalmente del tipo de sustitución de importaciones; y la inversión pública, por ejemplo, como generadora de infraestructura, no logró una reducción de los déficit en esta área para promover la industrialización, entonces sí se puede emitir una opinión fundada sobre la magnitud y composición. Esto implica que el análisis global adquirirá una significación plena cuando, además de contar con esa interpretación integral del proceso de desarrollo, se hayan avanzado estudios sectoriales y parciales que lo complementen.

Por otra parte, el análisis global debe tratar de descubrir las relaciones estructurales entre las variables mencionadas. La persistencia del valor de un indicador o la constancia de una determinada composición de una variable agregada, permitirían inferir la presencia de ciertos tipos de relaciones estructurales que adquieren singular importancia en el proceso de planificación, pues generalmente lo condicionan. Si no se observan tales persistencias y, por el contrario, se comprueban comportamientos erráticos, cabe suponer que los perfiles estructurales no están consolidados o se sitúan más allá de lo que es capaz de percibir este tipo de análisis.

Las fuentes de información estadística que suministran los valores de las variables agregadas son principalmente: las cuentas nacionales, que proporcionan el nivel y composición (consumo e inversión) del producto generado por el sector y el ingreso en términos del pago a factores; el presupuesto público, tanto al nivel consolidado como según las áreas más importantes del sector (nacional, estatal, local, entidades autónomas, etc.), que muestra los movimientos financieros globales en término de entradas y salidas, y los diferentes tipos de clasificaciones de las entradas y gastos públicos. Proporcionan otros

antecedentes las cuentas de fuentes y usos de fondos para estudiar la estructura del financiamiento del sector; el balance de pagos que, en la medida que se lo individualice, informa sobre el uso y generación de divisas que directamente realiza el sector; y por último, las estadísticas de empleo (censos, encuestas, etc.), que suministrarían informaciones sobre el papel del Estado como absorbedor de mano de obra y las calificaciones de la misma.

Si se dispone de este estudio de las variables agregadas, además de otros más detallados que lo complementen, a lo que debe agregarse el conocimiento de las variables exógenas (demanda externa, condiciones climáticas, cambios tecnológicos, etc.), se está en condiciones de realizar una evaluación del papel del sector en el proceso de desarrollo y concluir con una apreciación general sobre su conducta. Esta investigación, como ya se dijo, debe complementarse con otra que compare las intenciones de la política económica con los resultados logrados para obtener, en forma satisfactoria, el modelo analítico del sector.

La investigación de intenciones es un compendio sistemático de los propósitos de los agentes y representantes del gobierno sobre lo que creían conveniente realizar en el campo de la producción y acumulación del Estado; comprende un estudio de las políticas ensayadas, según las medidas adoptadas e instrumentos movilizados, y la forma como han respondido las variables que se pretendió afectar. Para llevarla a cabo se debe recurrir a fuentes de información muy variadas, tales como declaraciones públicas, programas de gobierno, memorias de los ministerios y entidades públicas, exposiciones de los ministros en el parlamento, etc.; con todo esto se logran poner en evidencia los objetivos perseguidos. Para que la comparación con los resultados dé los frutos que se esperan de la investigación, se deben conocer los instrumentos utilizados para plasmar esos objetivos. En este sentido, lo que aquí se ha llamado

investigación de intenciones se superpone en gran medida con un análisis del manejo de instrumentos para el logro de objetivos.

Esta investigación, que no suele ser frecuente en los diagnósticos, supone el estudio de información que no aparece cuantificada y sistematizada en los esquemas estadísticos y que, como se vio, está dispersa en una gran cantidad de documentos oficiales y públicos, y por lo tanto, ajena al material que suele emplear el economista.

Esta primera aproximación de estudio del sector según el esquema indicado debería proporcionar marcos de referencia sobre los períodos de evolución del sector y sobre las tesis más generales de su comportamiento, entre las cuales cabe mencionar análisis más detallados cuyo destino es ampliar o modificar las explicaciones alcanzadas en el nivel global. En tal sentido conviene utilizar este esquema de análisis para observar al sector desde los ángulos que ofrecen sus acciones, las entidades del Estado y la distribución regional de la actividad pública.

3. ANÁLISIS DE LAS ACCIONES PÚBLICAS

El análisis presentado en el punto anterior, dado que consiste en el estudio de las variables globales del sector público, tiene un acentuado carácter agregativo; asimismo, la homogeneidad que requiere hace que en él predominen las variables financieras. Pero a fin de satisfacer mejor los requisitos del diagnóstico, y ya en un plano más concreto, conviene que las investigaciones se extiendan hacia las principales acciones públicas, tomadas aisladamente, para conocer su evolución, estado actual y perspectivas. De este análisis más específico surgirán con mayor precisión los criterios que han orientado la política de asignación de recursos del sector y permitirá, también, situar dentro de un marco de referencia, el análisis de las entidades públicas que, en última

instancia, son los instrumentos de operación con los que se realizan esas acciones.

Como en los puntos y capítulos anteriores, tampoco se abordarán aquí los métodos y procedimientos a seguir para el estudio detallado de cada acción pública; la naturaleza de este texto —que intenta una visión de conjunto del sector público— no permite entrar en los campos particulares de las especialidades sectoriales, que han creado para cada caso metodologías *ad hoc*. Sólo se trata de plantear los problemas que deben dilucidarse cuando se organiza la investigación de las acciones públicas.

De la misma manera que para el análisis global del sector, en el caso de cada acción importante se debe deducir el modelo analítico al que se ciñe y formular el patrón de referencia o modelo normativo, el que servirá para calificar y evaluar a aquél. El modelo analítico debería comprender un análisis descriptivo y explicativo de la evolución, estado actual y tendencias de la acción, e incluir la mayor cantidad posible de elementos cuantitativos y estimaciones cualitativas. El modelo normativo de cada acción resultará de la importancia relativa que se le confiera en el esquema de desarrollo adoptado, es decir, del lugar estratégico o complementario que ocuparía dentro de ese esquema. Así, por ejemplo, si el modelo analítico revela un déficit de una determinada acción pública, la gravedad de éste —dejando de lado los problemas de ineficiencia que pudieran existir—, estará determinada por el efecto de ese déficit sobre la posibilidad de orientar la economía según el tipo de desarrollo perseguido. Es así como recientemente han adquirido una importancia que antes no tuvieron las situaciones deficitarias en materia de educación, salud y otros servicios sociales, en la medida que las concepciones de desarrollo de los países latinoamericanos asignaron a estas actividades papeles clave para elevar la productividad de la economía y fomentar una mayor integración social.

Estas reflexiones permiten afirmar que la problemática esencial que presenta cada actividad está, en gran medida, ligada a las diferencias entre las políticas de desarrollo que predominaron en el pasado y las que se trata de seguir. Esto a su vez exige que el diagnóstico de cada acción debe estar informado por las conclusiones generales del estudio de la evolución económica del país, tanto en sus aspectos cuantitativos como según los elementos principales de la política aplicada y de las intenciones imperantes.

El estudio de cada acción exige que se la individualice; para ello conviene remitirse a las clasificaciones funcionales del gasto público que se apoyan en criterios y métodos para sistematizar el conjunto de actividades del sector en términos de servicios generales, servicios sociales y sectores económicos. En cada una de estas categorías se establecen subdivisiones adaptables a cada situación real para hacerlas comprensivas de las particularidades que ofrecen las actividades públicas en cada caso. En las obras especializadas, y en los textos sobre técnicas de programación presupuestaria, hay una amplia información al respecto.

Cada acción individualizada debería delimitarse con precisión dentro del sector público, esto es, ponderar dentro de la esfera pública la importancia de los propósitos que persigue. Un indicador que se puede utilizar para este fin sería la composición del gasto total del sector según la clasificación funcional antes aludida.

Conviene que tal delimitación se refiera a un período significativo, ya que es corriente que varíe en el tiempo, sea porque los objetivos de la acción se modifican o porque se alteran las medidas concretas que se adoptan para su realización. De modo que el análisis debe registrar por lo menos esos cambios para investigar con más acuciosidad las causas que los motivaron cuando ello se estime importante. Por ejemplo, si se toma el caso de una acción de tipo social —edu-

cación, salud o vivienda— es casi seguro que se podría observar que lo que actualmente se conviene en definir como tal es bastante diferente de lo definido en decenios pasados. Probablemente la educación técnica especializada no alcanzaba antes la importancia que hoy se le concede; lo mismo ocurre con la actividad en materia de vivienda, que se circunscribía a la construcción directa de habitaciones por parte del Estado y al crédito de organismos oficiales, mientras que ahora tiende a canalizarse a través de mecanismos de promoción de ahorros individuales y con políticas de apoyo financiero con recursos públicos.

De la delimitación de la acción va a surgir una característica cuyo análisis es importante; se trata de establecer si el problema correspondiente a la acción queda exclusivamente bajo la responsabilidad del Estado o si el sector privado efectúa actividades similares con el mismo objetivo. En este último caso se está en presencia de un sector institucionalmente mixto —combinación de público y privado—, que se caracteriza por los diferentes grados de participación y por la naturaleza y evolución que haya tenido la misma.

En realidad existen ciertas actividades típicas del área pública, como las relativas a la justicia, defensa, policía, etc.; en otras, el sector público tiene diversos tipos de participación con el sector privado, lo que implica que los análisis del diagnóstico deban describir y explicar el desenvolvimiento, causas y factores que fueron conformando esta participación. A este respecto el diagnóstico debería proporcionar elementos que permitan conocer el comportamiento de ambas áreas y, en definitiva, poner en claro el papel y el dinamismo que tuvieron cada una de ellas. Por ejemplo, si se advierte un estancamiento o un deterioro relativo del sector tecnológico al que pertenece la acción y, al mismo tiempo, una mengua de la participación relativa de la esfera pública, podría afirmarse que hubo una insuficiente asignación de

recursos públicos para dicha acción y que el sector privado no pudo compensarla. El análisis anterior debe complementarse con otro que ponga de manifiesto la existencia, características y resultados de las demás medidas que pudieron haberse adoptado para regular la parte privada de la actividad; de esta manera se tendría una visión más comprensiva de la política que el Estado ha ensayado con respecto a la acción que se investiga.

Lo anterior adquirirá diferentes connotaciones según cuáles sean las modalidades de la participación del Estado en los sectores mixtos. Una de estas modalidades se manifiesta cuando la acción estatal incluye la formación del capital y el funcionamiento de los servicios, como ocurre con la provisión de energía eléctrica, el transporte público, las comunicaciones, la educación, los servicios de salud; otra sería la que comprende sólo la instalación de la capacidad necesaria para que la acción se realice, como la construcción vial, las instalaciones portuarias, etc. Finalmente una tercera modalidad es aquella donde el sector público se limita a prestar un servicio sobre la base del capital instalado por el sector privado; ésta es menos frecuente y un ejemplo característico lo constituye el arriendo de edificios privados donde funcionan entidades públicas.

El primer tipo de participación requiere un análisis que evidencie si ésta es de carácter complementario o competitivo con las actividades privadas. El segundo, en cambio, es eminentemente complementario al igual que el tercero. El carácter competitivo a que se ha venido aludiendo surge cuando se ofrece un servicio o un bien del mismo tipo y calidad destinado a satisfacer una demanda a un mismo grupo social; en otras condiciones habría una relación de complementariedad. Ejemplos de participación competitiva se encuentran en la producción de bienes y servicios para el mercado que a veces realiza el Estado, en la prestación del servicio de educación u otros asisten-

ciales cuando simultáneamente se efectúan actividades privadas semejantes dirigidas a los mismos grupos poblacionales.

Un aspecto importante del juicio que el diagnóstico debe formular sobre el comportamiento del sector público en términos de sus acciones, provendrá del análisis de éstas según su delimitación, la ubicación en el sector tecnológico que la comprende y la modalidad complementaria y competitiva de su participación.

Como ya se ha visto, la mayoría de las acciones importantes de la esfera pública, quedan comprendidas en algún sector tecnológico que, en los sistemas de planificación, están a cargo de equipos especializados. Esto indica que para analizar estas acciones deben intervenir decididamente esos sectorialistas, y que gran parte del estudio del comportamiento del sector público en términos de sus acciones podría elaborarse sobre la base de los trabajos de diagnóstico que realizan dichos equipos.

Para efectuar y complementar los análisis planteados es preciso disponer de una información cuantificada. Las variables que para ello deben tenerse en cuenta son de los siguientes tipos, y dependen de la naturaleza de la acción misma: En primer lugar se destaca lo relativo al gasto público, que debe discriminarse según las clasificaciones a las que puede ser sometida la acción; por ejemplo, para el servicio de educación, es frecuente tratarlo según sus niveles primarios, secundario y superior; para el servicio de transporte según los diferentes medios que lo prestan, etc. A su vez, este gasto debe discriminarse, por su índole, en gastos de operación e inversiones, y cada uno de ellos según el pago a factores —sueldos, salarios, rentas, etc.—, y la adquisición de insumos o suministros. Las investigaciones que se efectúen deben, en lo posible, aportar estimaciones sobre costos unitarios de las acciones e identificar aquellos insumos o factores que pueden considerarse críticos para

su eventual expansión, lo que equivale a plantear estos análisis según los volúmenes físicos de requisitos y de producción.¹

De otro lado, están los ingresos correspondientes al financiamiento de cada acción; para los cuales se debe llegar a identificar las fuentes de recursos y a evaluar su potencialidad en función de los esquemas generales de medios financieros del sector público. Se trata, por consiguiente, de distinguir si existen ingresos afectados a la acción, qué uso se hace del crédito y de las rentas del tesoro y percibir, a través de la evolución histórica de la misma, cómo el flujo de ingresos ha sido un determinante básico en esa evolución.

En cierto sentido estos análisis de gastos e ingresos deben satisfacer los estudios que, sobre los problemas de rigideces, quedaron planteados en el capítulo anterior.

Además, el análisis de gastos e ingresos adquirirá su significación cabal cuando cuente con el complemento de otro análisis vinculado directamente al estudio de los resultados de la acción, expresados en términos físicos. Se trata de medir los aspectos cuantitativos y cualitativos de la producción lograda con cada acción, es decir, el desarrollo de la matrícula escolar, el kilometraje de carreteras construidas y discriminadas según sus especificaciones técnicas, el volumen de combustible producido por las entidades estatales correspondientes, el total de toneladas/kilómetro transportadas, etc. Es importante advertir que no sólo se debe medir la capacidad de oferta de las acciones públicas sino también la producción realmente lograda, para destacar así el grado de aprovechamiento de dicha capacidad y los problemas a ella vinculados. Este análisis debe abarcar la demanda

¹ Para obtener toda información es necesario que el gasto público se organice sobre la base del método de presupuesto por programa.

efectiva que se trató de satisfacer con dicha producción, lo que presenta algunas singularidades que dependen del tipo de acciones y de las modalidades de participación antes indicadas.

Es difícil evaluar la demanda de ciertas acciones públicas, pues no siempre puede recurrirse a las técnicas que son propias de las actividades para el mercado. Como ejemplo, se puede citar el caso de las acciones públicas que no corresponden a una demanda manifestada previamente sino al interés de las autoridades por realizar una acción que consideran conveniente para la comunidad, lo que suele ocurrir en el campo del saneamiento ambiental, la construcción de parques y jardines públicos, la prevención de epidemias, etc. Pero en general el problema es más bien de orden metodológico, pues puede reducirse a planteamientos donde la demanda es susceptible de medirse con métodos directos o mediante supuestos simplificadores. La producción pública para el mercado, los servicios que satisfacen necesidades de grupos de población definidos, la producción de insumos para sectores determinados, son ejemplos donde se emplean las mediciones directas; mientras que los servicios generales de la administración, la justicia, el orden interno, etc., presentan dificultades para hacerlo, aunque existen criterios que permiten evaluar si esos servicios se alejan de ciertos patrones convenidos.

Lo anterior indica que en la práctica, y con las debidas limitaciones, es posible asimilar algún concepto de "déficit" a cada acción pública, si se la concibe vinculada a ciertos elementos de referencia, los que a veces se manifiestan en forma evidente —insuficiencias en el suministro de energía eléctrica, agua potable, servicios de transporte, etc.—, o surgen del modelo normativo de cada acción. El desenvolvimiento de este déficit, su actual dimensión y las perspectivas que presenta, al mismo tiempo que los criterios que se extraigan de la consideración del mo-

delo normativo correspondiente, permitirían evaluar la acción pública y, por lo tanto, el comportamiento del Estado en este aspecto.

Una de las materias sustantivas necesarias para completar el análisis esbozado de cada acción pública, se relaciona con las características de las entidades públicas que las realizan. Como se comprenderá, esta investigación tiene requisitos específicos, pues se trata del estudio de entidades que deben abarcar los aspectos financieros, administrativos, operativos, legales, etc., como también la elaboración de los criterios que orientan sus políticas. Por estos motivos, y porque además incluye el diagnóstico de los instrumentos a través de los cuales actúa el Estado en su función de producción y acumulación, se estima conveniente considerarlo por separado.

4. EL ANÁLISIS DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS

El análisis de las acciones públicas, tal como se planteó más arriba, permite obtener una descripción e interpretación de qué hace el sector y sus relaciones cuantitativas y cualitativas con el resto del sistema económico en materia de producción y acumulación. Para comprender más cabalmente esas acciones, y por lo tanto el sector en su conjunto, es preciso que el diagnóstico se extienda hasta el nivel de las entidades públicas, las que con sus características perfilan las modalidades de participación del sector en la actividad económica. Un análisis en ese sentido debería comprender un estudio general de la estructura institucional del sector e investigaciones específicas acerca de cada entidad.

Algunos aspectos de la estructura institucional fueron abordados en los capítulos donde se expusieron los conceptos y análisis relativos a las rigideces del sector; pero éste es un tema amplio, que para ser tratado exhaustivamente requiere el aporte de varias disciplinas como las ciencias políticas, el derecho pú-

blico, la administración, organización y métodos, etc. En este ensayo, sin embargo, se ha estimado conveniente tratar sólo lo que está más relacionado a los aspectos prácticos de la planificación y las vinculaciones que se establecen entre acciones y entidades públicas.

a] *Acciones y entidades*

Las relaciones entre acciones y entidades determinan, en gran medida, muchos de los problemas que interesan a la coordinación de las decisiones y a la operatividad de los planes. En efecto, si existiera una correspondencia perfecta entre acciones y entidades, es decir, si cada acción estuviera a cargo de un sólo organismo público, la asignación de recursos y de responsabilidades se haría menos compleja, y el problema de coordinación consistiría en considerar las complementariedades entre las distintas entidades o diferentes acciones. Pero cuando, por el contrario, esa correspondencia no existe, o es escasa, surge por un lado el problema de coordinar varias entidades que tienen responsabilidad sobre una misma acción, y por otro el de planificar acciones cuya materialización queda sujeta a las condiciones particulares que presenten las entidades que parcialmente las realizan. En situaciones extremas de baja correspondencia, podrían presentarse problemas que entorpezcan la eficiencia general del sector. Estas circunstancias hacen que un propósito sustantivo de la planificación del sector público consista en plantear criterios para mejorar la coherencia del sector en este sentido.

Para apreciar la correspondencia mencionada y los problemas que ésta implica, se puede recurrir, en una primera aproximación, a comparar la composición funcional e institucional del sector público.

Para este tipo de análisis es necesario convenir criterios que individualicen las entidades; un criterio consistiría en que cada rubro de la clasificación

institucional incluya una entidad que no esté relacionada en forma inmediata con otra por líneas de jerarquía, pues en tal caso no se trataría de instituciones diferentes sino que constituirían parte de otra que las comprende. Esto significa que deben ser entidades jerárquicamente paralelas, con poderes de decisión independientes unas de las otras, aunque vinculadas dentro del aparato administrativo del Estado.

Conforme a lo enunciado podría confeccionarse una tabla de doble entrada, como el cuadro 12, donde las entidades se coloquen en las filas, y las acciones en las columnas, de tal modo que se muestren las acciones que son atendidas por cada entidad y cuáles entidades intervienen en una misma acción.

CUADRO 12

RELACIONES ENTRE ENTIDADES Y ACCIONES

<i>Entidades</i> ↓	<i>Acciones</i> →					
	a_1	a_2	a_3	a_4	.....	a_n
e_1	x_{11}	x_{12}	x_{13}	—		—
e_2	—	—	x_{23}	—		x_{2n}
e_3	x_{31}	—	x_{33}	—		—
e_4	—	—	—	x_{44}		—
·						
·						
·						
e_j	x_{j1}	—	—	—		—

En el cuadro mencionado, a_1 es una acción realizada por tres entidades, mientras que a_2 , a_4 y a_n quedan en la esfera de responsabilidad de las entidades e_1 , e_4 y e_2 respectivamente. Por otra parte, la entidad e_1 es la que presenta un mayor grado de

diversificación de sus actividades, ya que se ocupa de tres acciones diferentes, mientras que la e_4 es un caso de correspondencia perfecta entre acción y entidad.

El cuadro de relaciones, porque comprende únicamente una descripción nominal, permite obtener sólo una primera imagen de la diversificación o concentración de las entidades comprometidas en la ejecución de las acciones públicas. El cuadro ofrecería la posibilidad de un análisis más fecundo si se ponderaran esas relaciones, es decir, si se atribuyeran valores a las "x". Esta valoración podría hacerse en términos físicos para cada acción, ya sea tomando la asignación de recursos —insumos y factores— correspondientes a cada entidad, o considerando la cuota de producción o de servicios que genera cada institución. Pero la homogeneidad que requiere un análisis de conjunto, obliga a recurrir a expresiones monetarias equivalentes al gasto que cada entidad efectúa, de modo que el cuadro mostrará la distribución del gasto público anual por entidades y acciones. Si se dispone de una investigación de este tipo para un período de varios años —como es recomendable—, se tendría el desenvolvimiento de la distribución mencionada y la de las relaciones aludidas.

El análisis del cuadro ponderado permitiría obtener, además de una apreciación general de los problemas de coordinación al nivel de cada acción, una imagen de conjunto de acciones y entidades que refleje la complementariedad que debe existir entre ellas. Sin embargo, no todos los aspectos y factores que hacen a la coordinación están contemplados en este análisis;² pero, el rango de diversificación que se pueda observar para cada acción o entidad, indicaría las áreas cuyas dificultades probablemente sean más significativas y, por ende, las que conviene estudiar con más detalle.

² Véase capítulo III, punto 3.

La diversificación que se advierte entre acciones y entidades obedece a causas de diversa índole. Así, por ejemplo, a la organización política del país, en el sentido que en un régimen federal las autonomías regionales introducen factores que tienden a acentuar la diversificación en mayor grado que en regímenes unitarios; a la inclinación de las entidades a integrar dentro de ellas actividades que —aunque pertenecen a otras acciones— son complementarias de la tarea central a su cargo, como sucede con los servicios de sanidad dentro de la organización militar o del sistema educativo. A estas causas de dispersión de las acciones o de las entidades, que podrían considerarse normales o corrientes, deben agregarse otras que dependen de las condiciones que han determinado la evolución de la estructura administrativa del sector y de las propias acciones. Estas últimas son las que, percibidas a través del análisis comentado, deben estudiarse de acuerdo a los problemas de coordinación que originan.

b] *Investigaciones de las entidades*

Como se enunció al principio de este punto, la investigación de las entidades públicas debe comprender un estudio de la estructura institucional, tal como se ha planteado hasta aquí, y también un análisis específico de cada una de ellas. Y esto, porque en última instancia, las entidades son las que operan el plan, por lo que su formulación y ejecución dependen de las condiciones administrativas, técnicas y financieras de éstas. El conocimiento pleno de cada uno de los organismos importantes del sector público resulta indispensable para completar y hacer más específico el modelo analítico del sector y, al mismo tiempo, evaluar las posibilidades que las entidades ofrecen para plasmar la política de desarrollo en acciones concretas de producción y acumulación.

El estudio de una entidad comprende muchos as-

pectos diferentes que deberán ser encarados por especialistas. A los efectos de la planificación del sector público conviene remitirse a la individualización y lugar de la entidad en la estructura administrativa del sector; a la eficiencia con que opera, entendida ésta como una relación entre los recursos reales y financieros con que ha contado y los resultados obtenidos. En el estudio de la eficiencia surgen dos aspectos importantes, como son el sistema de financiamiento de la entidad —principalmente por lo que se refiere a las rigideces que pueda presentar— y su capacidad operativa, según se la definió en el capítulo iv. También cabría precisar las políticas y planes que orientan la acción de la entidad para un posterior análisis de su adecuación a la política general de desarrollo.

El estudio de estos aspectos permitirá reunir un conjunto de antecedentes para evaluar y localizar de manera específica los problemas que suscitan las rigideces del sector, para definir mejores criterios de asignación de recursos, y en general, para establecer normas acerca de las modificaciones de la estructura institucional y atender aspectos de la coordinación que surgen de las diversas políticas de las entidades.

El estudio aludido presenta, entre otras, dos tipos de dificultades dignas de mención. Una se relaciona con la necesidad de obtener la información con una uniformidad mínima para comparar situaciones y extraer conclusiones comprensivas; esto es difícil dada la heterogeneidad de las actividades que las agencias públicas tienen a su cargo y por las diferentes modalidades con que operan. Otra dificultad se plantea porque muchos de los datos e informaciones requeridos no están registrados entre aquellos que las entidades públicas suministran de ordinario, al igual que los que proveen la contraloría general, las direcciones de presupuestos, las oficinas de estadísticas, etcétera.

Por tales razones se estima conveniente hacer investigaciones aplicando una modalidad que posibilite

la toma de contacto directo con las entidades, lo que puede lograrse por medio de encuestas, que deben, junto con la preservación de la uniformidad antes mencionada, atender a las singularidades de cada entidad.

Sin llegar a establecer de modo exhaustivo el tipo de presentación más conveniente de la información requerida, las fuentes a emplear y su detalle, en seguida se hace aquí un esbozo de una encuesta que, frente a un caso concreto, sirve de guía para confeccionar los cuestionarios correspondientes.

La encuesta, por lo menos, debe incluir lo siguiente:

i] La descripción de las actividades realizadas por la entidad mediante un enunciado de los programas y proyectos específicos que le fueron encomendados, precisando las clases de bienes y servicios que produce, así como sus destinos principales, tanto en términos sectoriales, regionales e institucionales.³ Para ello es recomendable que las cifras de producción abarquen períodos representativos según el tipo de actividad y acordes con las características actuales de la entidad.

ii] Los gastos e inversiones realmente efectuados por la entidad, detallados en lo posible según sus programas de acción, distinguiendo si es necesario, qué corresponde a desembolsos por inversiones, a gastos de funcionamiento, a transferencias según destinos y a formación de reservas. Conviene que los gastos de programas de inversión se clasifiquen por proyectos; si éstos fueran muy numerosos podrían agruparse de acuerdo a los principales tipos.

iii] El financiamiento de la entidad en cuanto a los montos anuales y composición de los recursos financieros totales discriminando según sus fuentes, y tratando de individualizar los provenientes de las ren-

* Sería recomendable que este desglose permitiese la confección de un cuadro de relaciones intersectoriales, por lo menos con el detalle que se estimó conveniente para la economía en su conjunto.

tas generales del Estado sin afectaciones específicas; los impuestos preasignados; los recursos obtenidos de los presupuestos provinciales y municipales; los ingresos de explotación de la entidad misma; los créditos internos y externos como así también los ingresos por ventas o liquidaciones de activos.

iv] Los principales insumos que la entidad requiere para llevar a cabo sus programas de acción, haciendo hincapié sobre los que conforman un mayor volumen o los de carácter crítico, ya sea para su propio funcionamiento o para el balance de materias primas y bienes intermedios del conjunto de la economía. Sería conveniente confeccionar series anuales indicando volúmenes físicos y precios promedios, discriminando el origen nacional o importado de dichos insumos.

v] La dotación de personal, con información sobre el número de personas empleadas por la entidad y sobre los problemas que enfrenta con relación a las necesidades de mano de obra especializada. Las series anuales convendría que incluyeran también los salarios promedio por profesiones.

vi] La dotación de equipo de capital, con un inventario del existente en la entidad, con detalle de los tipos de bienes, estado de conservación e intensidad de uso. Sería conveniente detallar las necesidades de equipo adicional que permita cumplir, de un modo más efectivo, los programas actuales de la entidad, indicando las especificaciones pertinentes, su origen nacional o extranjero y sus costos.

vii] La utilización de bienes y servicios y los costos por unidad producida, determinando las unidades típicas de producción de cada actividad, los volúmenes de insumos correspondientes y sus costos, discriminando entre nacional y extranjero. Sería de mucha utilidad que el cálculo anterior se refiriese a diferentes escalas de producción y a otras singularidades significativas según la índole de las actividades de la entidad.

viii] Para las entidades dedicadas principalmente

a la ejecución de obras públicas, convendría que las encuestas consignaran referencias sobre los plazos promedio de ejecución de los proyectos realizados durante los últimos años, así como también apreciaciones sobre los que se consideren técnicamente normales y acerca de los factores y causas que hubieran prolongado de manera indebida esos plazos.

Simultáneamente se debería recabar una serie de informaciones relativas a los proyectos en ejecución que comprendiera la descripción y situación de los mismos, el costo estimado para terminarlos incluyendo la habilitación, los plazos para finalizarlos en condiciones normales de ejecución y dotación de recursos, los montos anuales de medios financieros (en moneda nacional y extranjera) para concluirlos y una estimación de los volúmenes anuales de los insumos críticos.

ix] En el caso de las entidades que se ocupan de la prestación de servicios, sería útil obtener indicaciones acerca de la asignación mínima de recursos necesarios, según los diferentes programas, para garantizar que el funcionamiento de la entidad o de los programas comience a tener significación frente al problema que aborda.⁴

x] Para interiorizarse de la política de cada entidad sería menester lograr una estimación sobre las necesidades de los servicios que ella presta, o sobre la demanda de los bienes que produce, el detalle de los planes de acción ya decididos por ésta y las fuentes y modalidades de financiamiento que estima más adecuadas. En consecuencia, la información deberá proporcionar el volumen de las necesidades o demandas futuras, el grado de satisfacción que se lograría considerando también a las entidades privadas, la probable evolución del déficit que corresponda, destacando el que resultaría si se mantuviesen los niveles actuales de actividad y se terminasen los proyectos en ejecución. Con respecto a los planes decididos por la

⁴ Véase capítulo iv, punto 3.

entidad se deben precisar sus metas, plazo de ejecución, requerimientos de insumos, detallados todos según los principales programas o proyectos. Acerca del financiamiento, conviene disponer de una apreciación de cuáles son las formas que la entidad considera más convenientes para la obtención de recursos, distinguiendo las diferentes fuentes, tanto las internas como las externas a ella misma. Por otra parte, la entidad debe proporcionar una relación sobre los criterios de índole técnica, política, de localización geográfica, financiera, administrativa y de carácter social que conforman las bases de sus decisiones de política.

El análisis e interpretación de las cuestiones planteadas a través de la encuesta permitiría el conocimiento imprescindible para una interpretación cabal del funcionamiento del sector. Para este estudio, el método de encuestas ayuda a establecer un estrecho contacto prácticamente con toda la administración pública, en un plano distinto al que surge, con frecuencia, en torno de la mera negociación de recursos entre las entidades ejecutoras y los órganos de mayor jerarquía encargados de la distribución de los medios financieros.

c] Capacidad operativa de las entidades públicas

Parte de los datos que proporcionaría la investigación planteada, sirven para el análisis y la evaluación de la capacidad operativa de las entidades, ya que el estudio de ésta puede apoyarse sobre la consideración de los siguientes factores: gastos realizados por una entidad durante un cierto período, niveles de producción de la misma, medidos en unidades físicas, y los cambios en la intensificación de sus funciones que le imponen las prioridades del plan de desarrollo o su propia política.

Para ilustrar el análisis que pueden suscitar estos tres factores conviene remitirse a situaciones caracte-

rísticas que se presentan en las diferentes entidades públicas, como ocurre con las instituciones que durante varios años están gastando un monto similar de recursos financieros anuales, sin mostrar un incremento en su nivel de actividad; es posible que esas entidades, independientemente de las exigencias que gravitan sobre su producción, se hayan adaptado a ese nivel de actividad, de modo que si el plan le impone un incremento sustantivo e inmediato de sus tareas, y se le proporcionan los recursos financieros adecuados, no se tiene la seguridad que ese incremento se logre.

Otra situación —donde el problema de la capacidad operativa es más grave— se presenta cuando frente a un gasto relativamente uniforme o creciente se observa una disminución del nivel de actividad. Una tercera posibilidad es la que frente a un gasto en aumento también se haya incrementado la producción de la entidad. En esta circunstancia el problema de capacidad operativa podría aparecer si el plan prevé una elevación tan considerable del nivel de actividad que suponga colocar a dicha entidad en una escala de producción muy superior. Esto implica, además del aumento correspondiente de recursos financieros, ciertas transformaciones en su aparato administrativo que aseguren en el nuevo nivel un trabajo eficiente.

Un caso distinto sería el de las entidades que durante un período histórico han registrado un incremento del volumen de producción con un gasto relativamente constante. El problema, en situaciones como ésta, consiste en obtener una apreciación sobre si se está llegando al límite de utilización de los recursos físicos y humanos de la entidad, y estimar el posible volumen de producción que correspondería a dicho límite.

De los tres factores mencionados —gastos realizados, niveles de producción y requisitos del plan de desarrollo—, el más impreciso suele ser este último,

pues en el momento en que se estaría realizando el análisis de la capacidad operativa, generalmente sólo se conocen del plan ciertas líneas fundamentales. Esta imprecisión no desaparece cuando, en lugar de los requisitos del plan, se toman los provenientes de la política proyectada por la propia entidad; sólo se atenúa, pues dicha política mal puede estimarse definitiva hasta tanto no se la haya compatibilizado con el plan.

Sin embargo, para obtener un juicio sobre el papel de la entidad en el proceso de desarrollo no es necesario disponer de un plan preparado hasta en sus menores detalles; podría bastar una interpretación del esquema y de la estrategia de desarrollo que se persigue. A medida que el plan a mediano plazo se vaya diseñando con mayor precisión, podrían revisarse las apreciaciones preliminares ateniéndose a las líneas fundamentales mencionadas.

El gasto a considerar, en la determinación de la capacidad operativa de las entidades, debe ser el realizado y no el presupuestado, ya que es frecuente que surjan diferencias notables entre ambos. Más aún, la comprobación de estas diferencias, cuando persisten durante un período constituye un indicador de la sobrevaluación de la propia capacidad operativa de una institución, en la medida en que haya excedentes presupuestarios; y por el contrario, si lo realizado es mayor que lo previsto, podría interpretarse como una presión por recursos financieros derivada de una capacidad operativa mayor que la supuesta cuando se distribuyeron los recursos. Además, es interesante estudiar la composición del gasto previsto y del efectivamente realizado; si ambos difieren en su composición aunque coincidan sus montos totales, se puede inferir que la institución no estaba preparada para lograr los objetivos implícitos en la asignación presupuestaria, y por tanto el gasto realizado se adecua a sus capacidades reales. En casos como éste, se debe poner en tela de juicio la aptitud de una institución

para modificar la composición de funciones que ha venido realizando.

En cuanto al volumen de producción o niveles de actividad, se plantea la dificultad de obtener indicadores físicos que contemplen los aspectos cuantitativos y los cualitativos, dada la gran diversidad de actividades públicas. Respecto a los cuantitativos existen indicadores propios de las funciones que realizan las entidades, pero éstos deben ser complementados con otros relacionados con la eficiencia de los servicios y la calidad de los mismos. Así, por ejemplo, se puede incrementar el nivel de actividad de un servicio de educación (medido a través de las matrículas que absorbe) rebajando ciertas exigencias de la enseñanza; y otro tanto ocurre en el campo de la salud, suministro de energía, de agua potable, etc. En este sentido, para percibir mejor los problemas de capacidad operativa, el análisis del gasto y del volumen de producción históricos, debe complementarse con un mínimo de especificaciones técnicas que sirvan de patrón de referencia cualitativo para juzgar la evolución del trabajo de las entidades.

El análisis de la capacidad operativa, así como el tipo de informaciones específicas que requiere, adquirirá singularidades según los tipos de entidades a las que se refiera, y por ende, la encuesta comentada debe responder a esas particularidades. En los casos de empresas públicas que operan por ejemplo en el sector industrial, minero, agrícola, energético, etc., la capacidad operativa debe ser definida y medida según las modalidades que se utilizan para las unidades productivas análogas del sector privado. En este sentido puede recurrirse a la teoría económica de las unidades productivas (teoría de la firma), y al estudio de las técnicas de producción empleadas.

En cambio, para los servicios públicos de carácter social, los principales factores limitantes de la capacidad operativa suelen ser el capital instalado y la mano de obra especializada, es decir, el tipo especí-

fico de profesional alrededor del cual se organizan las tareas de prestación de estos servicios. De ahí que en los servicios de salud, por ejemplo, se empleen para el análisis un conjunto de indicadores tales como número de habitantes por médico; personal auxiliar por médico; número de camas de hospital por habitante, discriminadas según las especialidades de la prestación del servicio; permanencia de los enfermos en los hospitales; etc. Para el caso de aquellas entidades cuyas funciones son la construcción de obras e instalaciones, uno de los elementos determinantes de la posibilidad de absorción de recursos, además de la dotación de personal especializado y de equipos, suele ser la existencia, en un momento dado, de proyectos de ingeniería ya elaborados, y su capacidad de ir confeccionando un número de proyectos que puedan alimentar el volumen de producción que se le requiere. La idoneidad que se observa en una institución de este tipo, especialmente en su "oficina de proyectos", es decir, el número de profesionales que dispone y el *stock* de estudios básicos que posee, pueden dar una idea general de su capacidad operativa.

d] *Aspectos regionales*

Para hacer más completo el diagnóstico del sector público conviene considerarlo desde un punto de vista regional, tanto en lo que se refiere a sus acciones como a sus entidades. A este respecto adquieren importancia la forma como se distribuyen regionalmente las actividades del sector y la evaluación de los efectos que, sobre la concentración o descentralización de la economía y sobre el crecimiento de cada región, tienen las diferentes acciones del sector público. Además, conviene advertir con anticipación qué elementos eventualmente podrían oponerse o demorar un cambio del comportamiento regional del sector.

Para el enfoque regional también adquieren importancia las investigaciones de intención planteadas al

principio del capítulo, que permitirían evaluar los resultados de los propósitos del gobierno sobre la distribución regional de la acción pública, y para estimar también el tipo de rigidez que puede aguardarse frente a una variación de la política.

Además, es necesario encarar un tipo de análisis, nada fácil por cierto, que evalúe, como ya se puntualizó, los efectos de esas distribuciones sobre el desarrollo de cada región, teniendo en cuenta que no siempre el efecto se circunscribe al ámbito geográfico donde se sitúa la acción. Un auxilio valioso para estos análisis puede hallarse en la teoría que aborda la distribución espacial de la actividad económica y el crecimiento polarizado.

Como se habrá podido advertir, la información necesaria para realizar los diversos estudios e investigaciones que implica el diagnóstico de las entidades públicas proviene de diversas fuentes; una es la estadística macroeconómica: cuentas nacionales, cuentas de fuentes y usos de fondos, contabilidad fiscal, etc.; y otra es la que surge de los esquemas de fiscalización que el Estado tiene sobre sus entidades. Además de éstas —que son relativamente fáciles de obtener dado que existen en la mayoría de los países, aunque con periodicidad diversa y con diferentes grados de confiabilidad—, debe recurrirse a otras que satisfagan la necesidad de incorporar al análisis y a la planificación del sector público los nuevos enfoques que se han venido discutiendo, los que como se ha indicado en cada oportunidad, generalmente no están contemplados en los sistemas tradicionales de contabilidad social, estadísticas y balances financieros.

5. EL MODELO ANALÍTICO DEL SECTOR PÚBLICO

Al comienzo de este capítulo se expresó que uno de los resultados más importantes de la etapa del diagnóstico consiste en aportar antecedentes para la confección de un modelo analítico del sector público;

para lograrlo se han propuesto análisis e investigaciones destinadas a revelar las características específicas del sector, enfocadas desde los ángulos financiero, físico e institucional. De todo esto debería surgir un acervo de informaciones cuantificadas y además un conjunto de apreciaciones cualitativas que permitan obtener una clara visión del funcionamiento del Estado productor en la economía, las que a su vez podrían conducir a estructurar sistemas de cuantificación que destaquen este corte institucional. Uno de estos sistemas es el cuadro de relaciones intersectoriales, cuya utilidad ya se indicó en el capítulo 1.

La confección de un cuadro de ese tipo no ofrecería mayores dificultades con respecto a los datos del sector público si las investigaciones precedentes —en especial las relativas a las entidades públicas— advierten que las informaciones a suministrar deben insertarse dentro de este tipo de esquema. No habría mayores dificultades para la estimación del origen y destino de los bienes y servicios producidos por el sector público; tampoco las habría para el cálculo del valor agregado que éste genera, ni para las estimaciones correspondientes a la demanda final.

Sin embargo, cuando se encara la construcción de una tabla de insumo producto, o cualquier otro modelo de cuantificación para el conjunto de la economía, que contenga el corte institucional, es indudable que surge una tarea adicional que complica la obtención de datos y hace más dificultosa la confección de las estadísticas requeridas por el proceso de planificación. Pero en la medida que dicho proceso incluya una individualización del sector público como elemento necesario para su perfeccionamiento, el corte aludido puede considerarse casi como un subproducto de investigaciones que, de todas maneras, deberían realizarse. De hecho, esto es menester para completar la visión del papel que desempeña el sector público en el sistema económico y apreciar su verdadera ponderación, lo que consti-

tuye, por otra parte, un avance significativo para una mejor comprensión del funcionamiento de la economía.

Con esta última investigación global se completa la serie de los análisis principales del sector —análisis de indicadores globales que relacionan variables macroeconómicas, análisis de las acciones públicas y de las entidades—, que vinculados a la evolución de la economía y a sus aspectos regionales, conforman la situación actual y las perspectivas inmediatas de la participación del Estado productor en la economía, y ponen de relieve el carácter estratégico de sus actividades y las tendencias de las mismas. De esta manera se estaría ya en condiciones de formular la tesis interpretativa o modelo analítico del sector varias veces mencionado.

Dicho modelo debería ser de tal naturaleza que permitiera dar respuestas a interrogantes sobre aspectos problemáticos que determinan sus singularidades básicas o sus rasgos esenciales. Así, por ejemplo, debería aclarar qué parte de los elementos que dinamizan la economía provienen del sector público. En América Latina existen países donde es fácil advertir que los impulsos que recibe la economía y sus principales transformaciones son, en buena medida, el resultado directo de ciertas políticas concretadas a través de las actividades públicas, ya sea en el campo de la infraestructura o de determinados rubros industriales. Mientras que en otros, el Estado va a la zaga de la iniciativa del sector privado que, muchas veces vinculado a las inversiones extranjeras, aporta los mayores factores de dinamización de la economía. Estas dos situaciones, planteadas de propósito en condiciones extremas, se dan en la realidad mezcladas en diferentes proporciones para los diversos sectores y períodos de la evolución económica; pero lo que interesa para la formulación del plan es ponderar la potencialidad del sector público para dinamizar la econo-

mía y definir el papel sustantivo que cumple en el proceso de desarrollo.

De otro lado, dicho modelo debe proporcionar elementos para caracterizar la estructura de producción que están ayudando a generar el conjunto de actividades públicas y sus tendencias. En este sentido, es importante dilucidar la conformación regional que se va plasmando como resultado de las acciones públicas en el campo de la infraestructura, los impulsos que reciben los sectores productores de bienes por intermedio de las economías externas que se crean, o a través de la intervención del Estado en la producción propiamente tal; y al mismo tiempo, dilucidar las políticas que hubo a ese respecto y los resultados efectivamente logrados.

Del mismo modo se debe obtener una idea concreta de la incidencia que, sobre la distribución del ingreso, tienen esas actividades públicas, tanto en el área económica como social, puntualizando la intensidad y dirección de los efectos redistributivos. Muy vinculadas con las actividades públicas en el campo social están las pautas que, a través del sistema educativo, como así también a través del conjunto de acciones que tienen trascendencia en lo cultural, se están incorporando a la comunidad y tienen efectos perceptibles sobre las conductas sociales.

En otro orden de cosas, el modelo analítico debería precisar las consecuencias que el nivel y la composición de las actividades públicas tienen sobre el mercado, para apreciar si éstas están en condiciones de alterarlo en determinadas direcciones; es decir, si son capaces de introducir modificaciones en las tendencias de los precios, del uso de factores, del empleo de la capacidad para importar, de la ocupación, etc. Además, se deben conocer los tipos de propensiones —a consumir, a ahorrar, a invertir, a importar, etc.— que estas actividades públicas ayudan a

conformar, incluyendo la predilección por el uso de ciertos tipos de tecnologías.

También es necesario dilucidar si a través de sus actividades en materia de producción y acumulación, el sector público opera como un factor que tiende a agravar o disminuir los efectos de la dependencia externa, todo esto dentro de perspectivas a corto y a mediano plazo. Por lo que a la coyuntura se refiere, es importante que se puedan apreciar los efectos que, sobre la ocupación, inflación, balance de pagos y nivel de actividad interna puedan tener variaciones en el nivel y composición de las actividades públicas.

Los ejemplos anteriores, que de ninguna manera constituyen una enumeración exhaustiva, ilustran el tipo de interpretaciones que deben realizarse con base en las investigaciones propuestas y sobre el diagnóstico general de la economía, para afirmar que se tiene un modelo analítico con las características mencionadas en oportunidades anteriores. Este modelo capaz de proporcionar una tesis concreta y exhaustiva del funcionamiento del sector, debe ser examinado en función de las condiciones generales que plantea el proceso de desarrollo para deducir las potencialidades del sector público o sus deficiencias más evidentes, todo esto con el propósito de perfilar los elementos esenciales del modelo normativo que inspirará al plan del sector a mediano plazo.

CAPÍTULO VI

LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PLAN¹

1. NATURALEZA DE LA FORMULACIÓN DEL PLAN

La formulación del plan es una parte del proceso de planificación que hace explícitas decisiones de tipo político, que, por la índole misma de la planificación, se apoyan en criterios e investigaciones técnicos. Ello hace que el contenido de los planes responda a un compromiso entre lo político y lo técnico, y debe poseer dos atributos esenciales: viabilidad dadas determinadas hipótesis sociales y de poder, y coherencia y eficacia según los propósitos de la política y la estrategia de desarrollo.

Por lo que se lleva dicho, es necesario que el análisis de la formulación de planes abarque los tipos de criterios básicos que orientarán la fijación de metas de las actividades públicas, los atributos y factores de la viabilidad de los planes y características significativas del contenido de los mismos. Antes de abordar el tratamiento de estos aspectos conviene insistir una vez más que, para proceder al cálculo de

¹ Este capítulo trata de un conjunto de aspectos del proceso de planificación del sector público que la experiencia y la discusión académica han recomendado como importantes; se refieren a las tareas de formulación, ejecución, control y revisión de los planes, de los cuales se aborda su naturaleza y significado, así como también algunos problemas metodológicos y administrativos que presentan. En la exposición se continúan empleando conceptos ya tratados en capítulos anteriores —modelo analítico, normativo, los propósitos generales de la planificación del sector público, etc.—, y se agregan otros nuevos necesarios para explicar estas partes del proceso de planificación.

las metas y al reordenamiento de las actividades de producción y acumulación del Estado, debe disponerse de un conjunto de ideas y proposiciones que definan, a largo plazo y con un grado razonable de especificidad, una estrategia y una política de desarrollo.

Esto, que es válido para la planificación general, resulta más indispensable cuando se trata del sector público, puesto que sus políticas, programas y proyectos, responden a una planificación de tipo normativo, en la que predominan las decisiones del gobierno sobre las tendencias del mercado.

Por otra parte, también debe contarse con la definición de un plazo, entendido éste como horizonte al cual deben ceñirse los objetivos y metas del plan para que se concreten y adquieran sentido operativo. Casi innecesario parece decir que se debe disponer de los resultados de la evaluación, discutida en el diagnóstico, al comparar el modelo analítico con el normativo.

a] *Los criterios básicos*

La función de los criterios básicos consiste en promover la unidad de concepción y enfoque en las numerosas actividades y entidades del sector público que, como se ha visto, se relacionan de distintas maneras con el resto de la economía y pertenecen a diferentes sectores tecnológicos.² Los criterios que desempeñan un papel análogo en la planificación global y en la de estos sectores no son suficientes, por ejemplo, para armonizar y ponderar acciones y entidades centralizadas en el campo de la salud y de la educación, simultáneamente con otras pertenecientes a organismos descentralizados y que se sitúen en el

² La índole de estos criterios básicos ya ha sido insinuada, en alguna medida, al tratar en otros capítulos las características de la planificación del sector público y del diagnóstico de las actividades del Estado.

campo de la industria, de la infraestructura, etc. Por lo tanto, la manera de abordar esa complejidad y otorgarle un sentido acorde con el corte institucional de la economía, es disponer de nociones generales, claramente definidas, sobre el papel que el sector público, ya sea en su conjunto o a través de sus principales manifestaciones, debe desempeñar en el proceso de desarrollo.

No se persigue el propósito de llegar aquí a la especificación de tales criterios básicos, la que depende de situaciones concretas y de la ideología del gobierno; sin embargo, caben reflexiones y comentarios sobre los aspectos a los que deben referirse. En este sentido los criterios tienen, en primer término, que remitirse a la delimitación del sector en su conjunto y a la conformación de su estructura de actividades. Ello es indispensable para hacer proposiciones coherentes sobre reducciones o expansiones de los recursos que debe absorber el sector público y su asignación, órdenes generales de prioridades de sus principales actividades, directivas sobre cómo organizar la acción de las entidades públicas y, en general, sobre pautas de comportamiento del sector que respondan a la imagen del mismo diseñada en el modelo normativo.

Por otra parte, y en función de esos criterios referidos al sector en su conjunto, deberían definirse también otros destinados a orientar las principales acciones y actividades públicas. Éstos, en general, deben remitirse al volumen de la demanda y de necesidades de servicios considerados prioritarios, precisando la composición de las mismas en lo que se refiere a las diversas condiciones regionales del país, a la estratificación social, a los puntos de estrangulamiento más significativos y otros elementos de esa índole que deben haber sido identificados en el diagnóstico. También esos criterios deben referirse a los problemas de organización y tecnología

de la oferta y a las fuentes y modalidades de recursos que se estime conveniente asignar a estas actividades. Para lo anterior cabe considerar, como ya se planteó en el capítulo v, el carácter complementario o competitivo de las acciones públicas y las privadas, para conjugar los criterios que se apliquen a la esfera pública con otros vinculados al sector privado.

Un tercer grupo de criterios básicos debe referirse a las principales entidades públicas de modo tal que orienten la formulación de sus programas, tomando en cuenta los criterios expuestos más arriba y considerando, además, los problemas de coordinación entre los organismos, sus capacidades operativas y sus modalidades de financiamiento, así como sus rigideces.

Además de los criterios para el sector en su conjunto y para sus principales acciones y entidades, y puesto que a veces las motivaciones del poder político se centran en ciertos proyectos de gran envergadura estrechamente vinculados con la estrategia de desarrollo, conviene también definir criterios para orientar la selección de ese tipo de proyectos, de manera que las entidades públicas puedan absorberlos en sus programas de ejecución.

Como puede inferirse por las materias a que se refieren los criterios, éstos contendrían elementos relacionados con aspectos de índole técnica —en el sentido que consideran las funciones de producción y demanda de las actividades y entidades públicas—, con aspectos ideológicos del poder político, de la estructura institucional y social del país y con el financiamiento público.

El contenido específico del plan del sector público debería quedar así enmarcado dentro del cuadro que expresa este juego de criterios, los que además deben otorgarle una condición de viabilidad según se expresó antes.

b) *El área de factibilidad*

El análisis y definición de la viabilidad del plan equivale a delimitar las fronteras entre las cuales se pueden inscribir contenidos alternativos de las funciones del sector público factibles de traducirse en objetivos y metas alcanzables. Este análisis es importante aun cuando en muchos casos los factores relacionados con la viabilidad pudieran parecer evidentes o aprehenderse en forma intuitiva. Un estudio acucioso que haga explícitos y pondere el mayor número posible de esos factores, redundará en un enriquecimiento de los antecedentes para la definición de los criterios orientadores y de las reales posibilidades del cambio que pueden implicar.

Plantear el tema de la viabilidad como una de las primeras tareas de la formulación, significa que ésta se circunscribirá a un enfoque que considere al sector y al plan en su conjunto: no cabe duda que a niveles más detallados de la formulación reaparecerá este tema, pero referido a aspectos específicos de la posibilidad de ejecución de programas y proyectos.

En el análisis de la viabilidad de cualquier aspecto de la planificación del desarrollo se destacan factores relacionados con las condiciones estructurales del sistema económico, tales como la población y composición demográfica, la dotación de recursos naturales conocidos, los parámetros básicos de conducta que definen las principales funciones económicas y el conjunto de variables exógenas originadas por las relaciones en el exterior.

Estos factores también intervienen en la definición de la viabilidad del contenido del plan del sector público, en la medida que adquieren el carácter de elementos condicionantes. La estructura demográfica, por ejemplo, es un elemento condicionante de una serie de demandas a las que deben ajustarse

muchas actividades públicas; así como la existencia comprobada de recursos naturales condiciona las posibilidades del sector para efectuar actividades de infraestructura e indica la conveniencia de auspicar acciones de exploración de los mismos. Los parámetros de conducta, conjuntamente con la estructura demográfica, indican la posible evolución de las demandas que gravitan sobre el sector, a la vez que insinúan los límites entre los cuales pueden proyectarse ciertos cambios en la composición de las actividades públicas. Las variables exógenas, entre otras cosas, determinarán posibilidades para el financiamiento externo de las acciones del Estado.

Otro factor, pero de una índole más general que los anteriores, que contribuye a definir la viabilidad, es el que se relaciona con el grado de crecimiento alcanzado por la economía y, por lo tanto, de cada uno de sus sectores. Se trata del nivel de desarrollo, que en la medida que sea bajo limita y relativiza muchas de las potencialidades de la esfera pública, por los probables grandes déficit acumulados en los servicios básicos y en la infraestructura. Compensarse de esto, al mismo tiempo que considerar los cambios estructurales que el desarrollo implica, llevará a estimaciones más precisas sobre la viabilidad de las transformaciones requeridas.

Por otra parte, el contenido de un plan del sector público tendrá una viabilidad diferente según cuáles sean los instrumentos de política que el gobierno está dispuesto a utilizar. De nada serviría un plan del sector público basado sobre la realización de reformas de estructura si no se tiene la seguridad que el Estado las impulsará con las regulaciones y medidas de política correspondientes. El tipo de reformas que un gobierno persiga y los instrumentos de política que está capacitado y desea emplear constituyen factores sustantivos en el análisis *ex ante* de la viabilidad del contenido de un plan. La índole de la reforma tributaria que es posible realizar, por

ejemplo, condicionará en gran medida el papel del Estado en el proceso de desarrollo; así como la política de nacionalización o privatización de empresas determinará el ámbito público con mayor fuerza que muchas de las consideraciones técnicas que puedan aparecer en el contenido del plan.

Otros factores que se destacan en el análisis de la viabilidad del plan del sector público se refieren, por una parte, a la estructura institucional del Estado en lo que hace a su eficiencia para impulsar una política de desarrollo y a las posibilidades de modificación que ofrezca; y, por otra parte, a la capacidad de financiamiento del Estado y a su transformación para adecuarla a los propósitos del plan.⁸

Los factores que se han venido enunciando, si bien no conforman una lista exhaustiva, al considerárselos simultáneamente y estimar hasta donde sea posible su importancia relativa, permitirían perfilar una especie de área donde se situarían las alternativas de contenidos viables del plan del sector público. La determinación de esta "área de factibilidad" previa a la especificación de metas y recursos tiene un sentido de economicidad, pues evita construir juegos muy amplios de alternativas, favorece el ajuste de los criterios básicos antes mencionado y, como se pudo inferir, los complementa con otros, además de centrar los aspectos técnicos y políticos del plan a formular en una línea de inteligencia esencial.

Esta área de factibilidad no es rígida; más bien se la debe considerar sujeta a variaciones introducidas por el propio proceso de planificación, en la medida que éste modifica las condiciones en que se desenvuelve la economía al definir un aspecto del límite de dicha área; y por la misma trabazón que existe entre los diferentes factores que la configuran, se

⁸ Estos dos últimos factores, y otros de índole semejante en sus expresiones más generales, pueden estar contenidos en las rigideces no manejables en el proceso de planificación, discutidas ya en el capítulo III.

amplían o estrechan márgenes para otros aspectos. Para ilustrar esto último considérese el caso de que el Estado opte por utilizar un determinado instrumento de política económica, por ejemplo, la redistribución de la tierra agrícola valuada a los precios del mercado. En forma inmediata aparecerán factores condicionantes por el lado financiero que podrían obligar a reconsiderar las prioridades de las actividades públicas en otros sectores, lo que a su vez podría inducir a revisar lo estimado con respecto al financiamiento externo.

En definitiva, esta interrelación hace que delimitar un área de factibilidad para el sector público, tomado en su conjunto, sea un ejercicio que se asemeja bastante a la formulación de un modelo global, pero donde se individualice a este sector y se lo considere como el punto focal del análisis poniendo claramente de manifiesto los factores condicionantes de índole política.

c] *Los plazos en la planificación del sector público*

Para fijar los objetivos y propósitos fundamentales del plan del sector público, además de los criterios básicos y de la delimitación del área de factibilidad, se requiere una definición de los plazos del plan. Se habla de plazos en plural porque, como se verá más adelante, las distintas variables que intervienen en un plan tienen, por su misma naturaleza, diferentes horizontes de proyección.

Para que los criterios básicos se transformen en objetivos del plan deben ser encuadrados dentro de los plazos del plan de desarrollo y de los programas de los principales sectores de la economía. La diferencia fundamental que existe entre tales criterios, según fueron definidos en el punto anterior, y los objetivos, reside en que estos últimos contienen con precisión la variable tiempo, que es esencial para

calcular las metas de acumulación y los niveles de actividad de las entidades públicas.

Aun cuando en esta obra la planificación del sector público ha sido tratada dentro del mediano plazo, no cabe duda que también existen para ésta, y por ende no pueden dejar de considerarse, el largo y el corto plazo; toda vez que la funcionalidad del sector con el resto de la economía se debe analizar según el horizonte con que se proyectan sus actividades. Además, se reconoce que el proceso de planificación debe tener una unidad temporal, la que implica trabajar en forma simultánea con tres tipos de planes, a largo, a mediano y a corto plazo.

El atributo de unidad aludido es condición necesaria para un proceso de planificación que persigue cambios de estructura, ya que ello impone tener una clara visión de qué se espera al final del proceso (imagen que se persigue), organizar la acción a mediano plazo de tal manera que atienda a los factores de incertidumbre inherentes a las proyecciones, y delinear la acción inmediata (a corto plazo) para ejecutar los planes y ofrecer un marco de referencia para manejar la política de coyuntura. Este atributo de unidad permite aumentar la eficiencia y calidad de los planes, puesto que, en cierto modo, un plan se justifica en la medida que responda a otro de mayor plazo que desempeña para el primero el papel de un modelo normativo. Puede admitirse un plan a un plazo menor como una de las alternativas, contenida dentro del área de factibilidad correspondiente, para alcanzar los objetivos del plan a mayor plazo. Finalmente, la naturaleza misma de gran parte de las medidas de política económica tienen consecuencias diversas con plazos diferentes, lo que recomienda preverlas para asegurarse que coadyuvan a los propósitos para los que fueron formulados.

Las características generales que singularizan a estos tres tipos de planes es la mayor concreción que

van adquiriendo a medida que los plazos se reducen, es decir, que a plazos menores incluyen más elementos cuantificados, abarcan más detalles específicos y ganan en requisitos de operatividad.

Otro aspecto del problema de los plazos son las disposiciones legales que los determinan en función del período de renovación del Poder Ejecutivo, y de otras consideraciones similares o de prácticas administrativas. Desde un punto de vista técnico puede admitirse que, ya sea por la naturaleza de la actividad correspondiente o por los métodos de planificación empleados, existan plazos diferenciados dentro de los cuales se resuelven con mayor eficiencia a la fijación de metas, la formulación de programas y proyectos y las proposiciones sobre asignación de recursos, las que en general no tienen por qué coincidir con los plazos legales.

Para la determinación de los plazos, desde un punto de vista técnico se pueden tomar como referencia, en algunos casos, el período de maduración de los proyectos más típicos de una actividad; en otros, el ciclo a que puede estar sometida, como sucede con la educación. También cabe considerar que el avance de algunas actividades del Estado está supeditado al de otras del sector privado, sujetas a una planificación inductiva. El período de maduración de un plan de inversiones en riego, por ejemplo, producción de hidroelectricidad, captación de aguas, regulación de cauces, etc., es frecuente que abarque alrededor de un decenio, mientras que ciertos aspectos relativos al funcionamiento de un sistema educativo, como la formación de maestros, requiere plazos más largos que el de un programa de construcciones escolares.

Esta ilustración sobre plazos diferenciados muestra que un plan de acumulación y producción del Estado, si bien tiene un plazo único que responda a la condición política institucional antes mencionada, así como también al del plan general de des-

arrollo, su contenido en acciones, programas y proyectos específicos abarcará diferentes plazos según las actividades que comprenda.

En consecuencia, el plazo de un plan significa, en esencia, un corte vertical de los diferentes períodos de programación de las actividades públicas para hacer explícitos los resultados que se obtengan durante ese lapso; su importancia radica en que durante su transcurso deben establecerse las prioridades entre actividades públicas, atender sus condiciones de complementariedad y, en definitiva, diseñar el comportamiento del sector durante el proceso de desarrollo. Este plazo es también el que debe conjugarse con los demás que requiere la unidad del proceso de planificación según antes se comentó.

d] *El nivel de detalle de la formulación*

La formulación de un plan implica la idea que debe extenderse hasta traducir los objetivos generales en metas específicas, proyectos, balances de materiales, medidas concretas de política, además del cálculo y de la asignación detallada de recursos; para ello, se requiere un conjunto de criterios básicos adecuados a condiciones de viabilidad y a los plazos prefijados para el plan. Combinando todo esto podrían identificarse dos niveles de elaboración en materia de definición del contenido del plan: uno general y de carácter orientador, y otro más desagregado y específico, con abundantes cuantificaciones, destinado a guiar a las entidades públicas en su ejecución.

La existencia de esos dos niveles hace que un plan del sector público pueda considerarse, desde un extremo, sólo como un conjunto de criterios destinados a orientar la asignación de recursos entre diferentes usos, de acuerdo con directivas emanadas del esquema de desarrollo aceptado. En este caso no se llega a la indicación precisa de las metas específi-

cas, ni de los proyectos, balances, etc.; sólo se tiene una idea aproximada del nivel de actividad que se pretende de las entidades públicas durante el período del plan, y una apreciación, también general, de la cantidad de recursos que movilizarían y su distribución.

En el otro extremo, el plan incluiría, además de lo anterior, programas para cada entidad y dentro de ellas para cada una de sus funciones principales; se llega a detallar las metas anuales, los recursos a utilizar discriminándolos según sus fuentes y un conjunto de balances que probarían su coherencia con el resto de la economía.

Una diferencia esencial entre ambos extremos, fuera del nivel de detalle, es el grado de libertad que tienen las entidades públicas para definir por sí mismas sus programas específicos. En el primer caso sólo deben ajustarse a un marco de referencia de carácter financiero, y a un conjunto de criterios generales para organizar su actividad dentro del período del plan; en el otro, dichos programas —si bien, en último término, son definidos por las mismas entidades que los ejecutan— se diseñan en estrecha coordinación con el mecanismo central de planificación.

Aparentemente ambos extremos implicarían dos modos diferentes de formulación; sin embargo, en la realidad constituyen dos fases de un mismo trabajo que culmina en un mayor o menor grado de detalle. Si la formulación del plan se detiene en la primera fase de definición de criterios básicos, se habrán cumplido los objetivos fundamentales de esta etapa, aunque no se obtendría la precisión que implica la mayor especificidad de la segunda parte. En la práctica es frecuente que se tienda a completar las dos fases; para lograrlo se realiza el cálculo detallado y las especificaciones antes mencionadas para las entidades, actividades y proyectos más importantes, y se deja el resto al nivel de la formu-

lación de criterios básicos de asignación de recursos sin un avance significativo en los detalles.

Detenerse en la primera fase de la formulación del plan podría ser conveniente cuando se trata de un proceso de planificación que se está poniendo en marcha, y si se tiene la certidumbre que el aparato de producción del Estado responderá, en la orientación de sus acciones, a los criterios ya aludidos. En la medida que no haya condiciones para ellos los organismos de planificación deberían insistir en una formulación más detallada y precisa que asegure la vigencia de esos criterios. Cuando el proceso de planificación ya tiene alguna antigüedad, se supone que las reparticiones públicas han adquirido la destreza suficiente para interpretar las orientaciones generales y colaborar en el cumplimiento de los planes. Pero lo decisivo, en todo caso, para determinar el nivel de detalle al que debe llegar un plan, es la intensidad del cambio que impongan la política y estrategia de desarrollo en la funcionalidad del sector público. Si este cambio no es significativo se podría suponer que los criterios básicos pueden ser fácilmente respetados por las entidades públicas y asimilados por quienes formulen los programas específicos; pero si el plan provoca una variación considerable del tamaño, estructura y funciones del sector público al cabo de plazos no muy prolongados, será preciso que el contenido del mismo reciba una mayor especificación al nivel de las entidades y se complemente con medidas de política y redefinición de funciones.

Lo anterior significa que la definición del nivel de detalle y de especificidad del plan, y el papel que en ello le compete a los organismos centrales de planificación, es —al igual que los criterios básicos, el estudio del área de factibilidad, y los plazos— un aspecto que debe estar entre las primeras tareas de esta etapa del proceso de planificación.

2. LAS METAS DEL PLAN

Habitualmente las metas del plan se establecen de acuerdo a extrapolaciones de tendencias, o mediante relaciones paramétricas entre monto de inversiones y niveles del producto global o sectorial; pero, dada la política de desarrollo y de cambios que inspiran la planificación del sector público, también deben considerarse las vinculaciones funcionales que surgen entre las acciones públicas y la estrategia a largo plazo adoptada. En otras palabras, las proyecciones de las actividades públicas deberían efectuarse combinando adecuadamente métodos econométricos —donde se las trata como “insumos” de las tasas de crecimiento global y de los sectores correspondientes—, y también como acciones que, por sí mismas, van dando forma a la estrategia preconcebida. El hecho que predomine una u otra consideración depende de la naturaleza de la actividad y del papel que cada una desempeñe dentro de la estrategia.

Tómese el caso de los servicios sociales —educación y salud, por ejemplo— para los cuales, si bien es posible identificar relaciones entre el nivel del producto y los indicadores característicos de estos servicios, no tiene mucho sentido proyectarlas basándose sobre correlaciones entre la tasa de crecimiento del producto y la tasa de expansión de esas actividades. También podrían ser tratadas de manera semejante a la producción de bienes de demanda final y fijarles metas compatibles con las de los demás sectores económicos, pero este método es impracticable, puesto que no se conocen bien sus relaciones con los otros componentes de la demanda final, como sucede con la alimentación, el vestuario, etc., ni resulta significativo determinarles coeficientes de elasticidad.

La imposibilidad de utilizar dichos métodos se

debe a la naturaleza de estos servicios, es decir, al hecho de que son en sí mismos fines del desarrollo y forman parte sustantiva de la imagen que se persigue. Sus metas a mediano plazo poseen un alto grado de autonomía respecto a la tasa del producto, el papel que se aguarda cumplan estos servicios en el proceso de desarrollo es un tanto indiferente a las tasas alternativas de expansión que se pueden calcular para el producto, salvo en lo que concierne a las disponibilidades financieras, las que se verán afectadas por el balance de recursos que den las alternativas de crecimiento propuestas.

Para fijar las metas de este tipo de servicio se recurre a criterios de política social, y de acuerdo a ellos se les diseñan comportamientos a mediano plazo, deduciéndose de ahí los recursos que deberían asignárseles y las medidas de política que convendría adoptar para asegurar su cumplimiento. Para ello deben considerarse aspectos tales como la magnitud de los déficit de estos servicios, las capacidades operativas de las entidades que los tienen a su cargo, el grado de eficiencia en el uso de los medios financieros que poseen, la existencia de personal especializado, etc. Además, deben tomarse en cuenta las capacidades técnicas y administrativas de las entidades públicas correspondientes pues las motivaciones políticas, las crecientes aspiraciones de la comunidad y el reconocimiento de su importancia en el desarrollo, a menudo inducen a formular programas que superan dichas capacidades, poniendo en peligro la acción que se espera cumplan de manera progresiva respecto a la estrategia.

Para este tipo de actividades, por otra parte, se reconoce un límite mínimo por debajo del cual no se deben fijar metas, pues se tiene que garantizar un nivel de satisfacción que no signifique deteriorar una situación básica o inicial; esto se puede calcular tomando como referencia los gastos por habitante, la dotación de capital por habitante, la

cobertura del servicio en relación a la población total, etcétera.

Distinta es la situación que presentan las actividades públicas que con más propiedad pueden ser consideradas insumos de una tasa de crecimiento del producto a mediano plazo, como por ejemplo la provisión de energía eléctrica. Para este tipo de actividad sus proyecciones suelen basarse sobre una relación directa entre los kwh que deberían generarse por unidad de producción de las actividades que requieren de esta clase de energía, además de las previsiones sobre el consumo residencial y el alumbrado público. Estas relaciones son muy útiles para analizar las deficiencias de los servicios a corto y a mediano plazo, y para establecer órdenes de magnitudes de las inversiones necesarias y, en general, para evaluar el esfuerzo que habría que realizar en esta materia.

Sin embargo, lo anterior también tiene una validez limitada por las dificultades con que se tropieza para obtener coeficientes precisos que midan esas relaciones, y por las diferencias, a veces considerables, que surgen entre el período de las proyecciones de las variables macroeconómicas generales y sectoriales y el período para el que deben efectuarse las proyecciones de estos servicios dadas sus características tecnológicas. Además, aquellos coeficientes deben calcularse considerando la tecnología de la producción industrial prevista, la que a medida que cambia impone diversos requerimientos cualitativos y cuantitativos a los insumos de energía eléctrica.

Los ejemplos anteriores ilustran la circunstancia de que, para ciertos tipos de actividades públicas, las proyecciones basadas sobre coeficientes o relaciones paramétricas con el producto global o sectorial deben complementarse y ajustarse según criterios que se deriven de la estrategia de desarrollo a largo plazo. Pero hay actividades que presentan circunstancias especiales que deben tenerse en cuenta al efec-

tuarse la proyección. Así, las actividades que conforman verdaderos sistemas operativos, tales como el sistema educativo, el sistema de transporte, el sistema de provisión de energía eléctrica, etc., con necesidades de expansión y reestructuración propias, y hasta cierto punto independientes de las demandas que deben atender. La interconexión de redes eléctricas, la vinculación y complementación entre los diversos medios de transportes, la articulación del sistema educativo para facilitar el acceso a sus diferentes niveles, etc., implican fijar metas más allá de lo que podrían estar indicando las demandas finales e intermedias a mediano plazo.

Entre las actividades de producción de bienes realizadas por el Estado también existen las que se prestan a ser proyectadas con métodos econométricos, en función de las perspectivas del mercado y de la participación que haya decidido tomar a su cargo el sector público.

En resumen, el problema de la fijación de metas de gran parte de las actividades públicas implica considerar factores y elementos que actúan simultáneamente, tales como:

i] Las metas de los sectores tecnológicos, para establecer, cuando ello sea posible, la expansión de las actividades que cumplan el papel de insumos de aquellas metas y de las perspectivas del mercado;

ii] El crecimiento de las demandas de la población y los déficit acumulados, con el objeto de determinar los límites inferiores de la expansión de los servicios sociales y algunos otros servicios administrativos como los electorales, registro de personas y propiedades, justicia, etcétera;

iii] La política y la estrategia de desarrollo a largo plazo, para complementar las metas derivadas de los niveles mínimos mencionados, ajustar las que resultan de los requisitos de crecimiento de los sectores tecnológicos a mediano plazo y adoptar decisio-

nes sobre los proyectos de largos períodos de maduración;

iv] Los requerimientos de expansión de los servicios que constituyen sistemas, derivados de las necesidades de su propio perfeccionamiento.

Las metas así establecidas, deben, a su vez, analizarse en función de las rigideces que condicionan la posibilidad de dar una característica determinada al plan del sector público, como también en relación a problemas para los cuales ciertas actividades públicas son tomadas como instrumentos, tal es el caso de las políticas de estímulo de la demanda, de estabilización, de empleo, etcétera.

En los planteamientos anteriores se ha destacado una suerte de independencia para el cálculo de las metas de muchas actividades públicas y para la proyección de las variables globales y sectoriales a mediano plazo. Esta independencia constituye un factor que enriquece las proyecciones de las actividades públicas y facilita la viabilidad y realismo de los planes; sin embargo, si se la exagera se pueden cometer graves errores en cuanto a las compatibilidades y coherencias que deben existir entre todas las actividades de producción. Las metas a mediano plazo deben inspirarse en una estrategia de desarrollo y en una política a largo plazo, las que a su vez son recogidas en un plan a mediano plazo que garantiza, entre otras cosas, su viabilidad en función de factores operativos y de coyuntura.

Hasta aquí ha quedado establecida la necesidad de definir criterios básicos, de analizar su factibilidad, de fijar los plazos del plan y de tomar decisiones sobre el nivel de detalle con que será confeccionado. La definición de estos aspectos debería hacerse de tal forma que aportara, como ya se ha dicho, un primer diseño del papel que el sector público cumpliría en el proceso de desarrollo. Este diseño debe contener metas para cada una de las actividades públicas y una propuesta sobre la asignación

de los recursos disponibles. Así se llegaría a la formulación efectiva del plan.

3. EL CONTENIDO DEL PLAN

Los criterios básicos y el contenido de metas del plan deben satisfacer algunos requisitos que permitan crear las condiciones que hagan factible su aplicación. En este sentido cabe destacar que el plan debe formularse de manera tal que ordene las actividades públicas y facilite su ejecución, distribuyéndolas por funciones, instituciones y proyectos, y vinculándolas entre sí en relación con el tiempo o los plazos de programación ya vistos. Para asegurar su logro es necesario desagregar el contenido de metas y recursos del plan entre los sectores económicos y sociales y según las entidades encargadas de ejecutar las acciones, precisando con claridad el significado de las actividades anuales en relación con los planes a mediano plazo.

Lo anterior exige que cada entidad tenga una delimitación precisa de sus responsabilidades; esto a su vez significa, entre otras cosas, eliminar la superposición de funciones en cuanto al logro de las metas y puntualizar las actividades complementarias que una institución requiere de las otras; establecer una clara asignación de recursos entre las instituciones indicando las fuentes, especialmente las específicas de la institución y las relacionadas con el financiamiento externo. Es necesario, además, que en el plan se identifiquen con precisión las relaciones de complementariedad entre las instituciones y las actividades, ya que éstas resultan imprescindibles para organizar la ejecución anual y fijar los plazos de las metas.

Estos tres requisitos del contenido del plan —operatividad, definición de responsabilidades y condiciones de complementariedad— son aplicables cuando se haya decidido una formulación que trascienda

la fijación de los criterios básicos comentados en el punto anterior. Detenerse sobre estos criterios durante la etapa de formulación significa que las instituciones estarían en condiciones de organizar sus actividades satisfaciendo en forma espontánea dichos requisitos. Una observación penetrante sobre la forma como han venido trabajando estas instituciones permitiría apreciar en cuáles puede suponerse esa capacidad espontánea y, por lo tanto, se trataría de centrar la atención en las otras y profundizar los detalles de los planes respectivos.

De todas maneras, el contenido del plan debe incluir una parte general que establezca las vinculaciones del sector con las políticas que plantea el plan general de desarrollo a mediano plazo, y con los postulados básicos de la estrategia de desarrollo. En este sentido deben hacerse explícitas las responsabilidades que el sector asume para dar cumplimiento a esas políticas, las que deben expresarse a través de las actividades del sector y las prioridades que se establezcan para los servicios sociales, para las diferentes partes de la infraestructura económica, para la producción de ciertos tipos de bienes y por las medidas destinadas a superar las rigideces que, como se estudió más arriba, condicionan la posibilidad de organizar las actividades del sector según una escala de prioridades diferente a la del pasado. En esencia, se trata de traducir en ritmos y niveles de operación de las acciones públicas las decisiones tomadas acerca de los objetivos de distribución del ingreso, ocupación, crecimientos sectoriales, industrialización, desarrollos regionales, reformas, financiamiento, estabilidad, etcétera.

Esta parte general también debe comprender las expresiones cuantificadas de valores agregados y financieros propias del sector —monto total de los ingresos y gastos públicos, nivel de las inversiones, etc.—, que constituyen elementos del modelo global a mediano plazo según el corte institucional, para

hacer explícita la coherencia de los parámetros y variables macroeconómicas del sector con el resto de la economía.

Sin embargo, el contenido de esta parte general no sería suficiente para dar cumplimiento a los tres requisitos antes mencionados. Por lo que se debe expresar en forma transparente las vinculaciones entre las acciones de producción y acumulación del Estado con los planes de los sectores económicos y sociales, especificando la parte de las metas de estos sectores que son de responsabilidad de las entidades públicas, los recursos financieros y las principales medidas de política que aseguren la captación de dichos recursos y el logro de aquellas metas.

Por lo que se lleva dicho debe llegarse al detalle de los planes, programas y proyectos de cada entidad pública, para lo cual las metas tienen que tener una expresión anual y hacer el cálculo de los recursos discriminando las fuentes internas y externas de la entidad, y definiendo las modalidades de asignación entre sus actividades, de acuerdo con las prioridades ya expuestas anteriormente. Es difícil concebir un plan del sector que pretenda satisfacer el requisito de operatividad sin haber alcanzado este nivel de discriminación por entidades, puesto que, por una parte, la entidad pública es la unidad de ejecución del plan y, por otra, en el plan la entidad debería encontrar especificada su responsabilidad.

Por otra parte, de los estudios que se realicen sobre la coherencia de los planes en materia de insumos críticos y balances de mano de obra, surgirá un conjunto de indicaciones a las que deberán atenerse las entidades públicas en la adquisición, empleo y contratación de bienes importados, insumos de uso difundido, mano de obra especializada, etc. Asimismo, las políticas sobre financiamiento aportarán a las entidades otras proposiciones sobre contratación de créditos internos y externos, utilización de los ingresos propios y de las transferencias, fija-

ción de tarifas y precios, remuneraciones y otros desembolsos, como en general los niveles de costos a los que deben trabajar. Estas indicaciones y proposiciones deben formar parte del contenido del plan del sector público, como restricciones a las cuales deben ajustarse las entidades en la ejecución de sus programas y en la organización de sus actividades.

Otro aspecto que debe quedar explícito en el contenido del plan es el que se refiere a la regionalización de las actividades de las entidades públicas, en la medida que su naturaleza lo permita. Esto es necesario para asegurar la coordinación y complementariedad con los planes regionales que pudieran existir, y con los elementos de la estrategia de desarrollo relacionados con la distribución geográfica de la producción.

Un lugar destacado en el contenido del plan del sector público lo ocupan las metas de carácter general y las específicas para las entidades públicas. Conviene por lo tanto calificar los diferentes tipos de metas necesarias para que el plan cumpla con los requisitos ya enunciados, en particular con el relativo a la operatividad. Se pueden distinguir de esta manera las metas vinculadas al nivel de actividad de las acciones de producción y acumulación del Estado, expresadas para cada organismo, e identificadas según las unidades típicas con que se suele medir esta clase de acciones. Estas metas son las que responden directamente al conjunto de requisitos que los planes de los sectores productivos y, en general, las necesidades del desarrollo, imponen a las actividades y entidades públicas; de donde resulta ineludible hacerlas explícitas en el contenido del plan del sector público.

No obstante, el plan de este sector demanda otras clases de metas —complementarias de las anteriores—, las que tienen por objeto asegurar que el aparato de producción y acumulación del Estado adquiera las

condiciones necesarias para adecuarse al esquema de desarrollo que se está persiguiendo; entre ellas se destacan las que se refieren a la remoción de los factores de rigidez, y las relativas a la incorporación de los instrumentos y mecanismos destinados a asegurar la aplicación efectiva de las medidas de política que rigen las propias acciones del sector.

En lo que respecta a las rigideces, y teniendo presente que éstas condicionan las metas de producción y de acumulación, como también la operatividad de las entidades, deben establecerse en forma explícita las medidas y las acciones destinadas a superar esas situaciones con sus plazos y secuencias. Estas medidas pueden ser de muy variada índole; algunas son de tipo administrativo, tales como las que se refieren a la incorporación de nuevos procedimientos de trabajo, normas técnicas, diferentes tipos de control de actividades, reformas de entidades para agilizar su gestión; otras se relacionan con la dotación de personal especializado, lo que suele requerir la formación acelerada de los mismos; y también las que hay vinculadas al sistema de financiamiento, como las que tienen por objeto otorgarles mayor flexibilidad en la captación y el uso de los ingresos.

Estas medidas no sólo deben estar contenidas en forma explícita en el plan, sino que deben ser objeto de un programa que determine los recursos que absorberán y la diagramación de las correspondientes acciones anuales. Finalmente, el plan debe contener los programas de acción destinados a mejorar la eficiencia de las entidades y a capacitarlas, desde el punto de vista legal, para que puedan participar en el sistema económico conforme a las modalidades que se derivan del comportamiento asignado al sector público. Se trata, en general, de la normalización de los métodos de trabajo y organización que, lógicamente, requieren un plazo para lograr su vigencia plena, o de la promulgación de leyes y reglamen-

tos que condicionan la acción de las entidades. Por lo general todo esto resulta de estudios del tipo de racionalización administrativa, cuyos resultados, por lo tanto, deben transformarse en metas explícitas en el contenido del plan.

Los requisitos indicados en el párrafo anterior pueden ser lo sustantivo y crítico de un plan, en el sentido que de su cumplimiento dependa el logro de las otras metas de producción; de ahí que no deban suponerse sobrentendidas, para evitar se diluyan las responsabilidades de las entidades que debieran tomarlas a su cargo. En muchos casos es difícil que una entidad por sí misma promueva aquellas medidas si el plan no las auspicia; y por lo demás éstas necesitan ser coherentes entre sí, ya que de una u otra forma abarcan amplias áreas del sector.

El contenido hasta aquí descrito, y enfocado desde el ángulo del plan a mediano plazo, es bastante heterogéneo, aun cuando no agota la diversidad de aspectos que podría alcanzar en un caso concreto. Sin embargo, los tres requisitos planteados al comienzo de este punto constituyen una forma de darles cierta homogeneidad desde el punto de vista metodológico y de política. Cabe, no obstante, distinguir ciertas áreas o conjunto de materias que presentan características diferenciales, que pueden inducir a trabajos y estudios específicos y dar origen a un grupo de planes complementarios, cuyo conjunto conformaría el contenido general que se ha planteado. En la práctica, las acciones de acumulación han sido englobadas en planes específicos de inversión pública, y también es factible confeccionar planes para los principales servicios, para la producción de bienes, para modificar el sistema financiero, para agilizar la administración, etcétera.

4. EL PROCESO DE FORMULACIÓN

En la formulación de los planes de las actividades es útil aplicar el conocido procedimiento de operar

por etapas, es decir, yendo de lo general a lo particular y viceversa, introduciendo ajustes sucesivos al pasar de un nivel de agregación mayor a otro más específico. Este método es el usado en el proceso general de planificación, y tiene la ventaja que durante cada paso se analiza y examina la coherencia de los objetivos y medios programados en el anterior; se demuestra su viabilidad a la luz de las restricciones que van surgiendo de los nuevos niveles de detalle. Este proceso abarca desde los objetivos generales y variables más agregadas hasta los programas y proyectos específicos. Cada uno de los pasos que implica este procedimiento debe caer dentro del ámbito de las entidades que conforman el mecanismo de planificación, de modo que cada una de ellas vaya resolviendo los problemas para los cuales está mejor capacitada y aporte los criterios y condiciones que tengan como resultado el ordenamiento de las actividades públicas.

Para discutir el proceso de formulación, y por ende la aplicación de las orientaciones metodológicas indicadas, es necesario suponer una determinada estructura administrativa del mecanismo de planificación. En éste, podrían individualizarse el nivel jerárquico donde se adoptan las decisiones de política general, el de formulación de las orientaciones básicas del plan y el de elaboración de los programas operativos.

Si bien se reconoce que en la realidad estos diversos niveles se sitúan en un complejo aparato político administrativo, para los fines de esta discusión se presentarán, en forma simplificada, concentrando las funciones de decisión política de la más alta jerarquía administrativa, es decir, en el Presidente y Gabinete ministerial; localizando la formulación de las orientaciones básicas en la oficina central de planificación; y la elaboración de los programas, en oficinas de planificación de los ministerios y entidades públicas. Todas estas oficinas, como órganos ase-

sores, se colocan al nivel de las máximas autoridades a las cuales responden.

El proceso de formulación del plan se inicia con la discusión de alternativas globales, entre las cuales se elijirá aquella que el poder político considere conveniente. Para la elaboración y selección de este tipo de alternativas se deberá tener presente la evaluación de los problemas del desarrollo realizada en la etapa del diagnóstico general de la economía, tomando en cuenta, por supuesto, la estrategia perseguida. Es decir, se deberán tener presentes las orientaciones relativas a la participación del sector público en la economía, los principales factores de estrangulamiento, el crecimiento previsto para los sectores tecnológicos y sus necesidades de inversión y funcionamiento, así como la política del gobierno relativa a la expansión de los sectores sociales, la instalación de infraestructura, la producción de bienes, etc. Del mismo modo, se deben considerar las posibilidades y pautas de financiamiento interno y externo, los montos globales de recursos del sector público y la composición tentativa de las fuentes de ingresos. A su vez, el diagnóstico específico del sector proporcionará los elementos de juicio sobre las rigideces que presente en términos de recursos comprometidos, capacidades operativas diferenciales, ingresos afectados y otros de esta índole, además de las políticas seguidas por las entidades y los planes ya decididos.

En función de elementos como los detallados en el párrafo anterior se pueden ensayar alternativas globales que incluyan también asignaciones preliminares de recursos, las que deben ser presentadas a los niveles de decisión política en forma tal que se puedan apreciar con precisión sus variaciones con respecto al pasado y las diferencias esenciales entre las mismas, destacando lo sustantivo de cada una, en términos de ventajas e inconvenientes; también deben ser presentadas, por supuesto, de modo que

faciliten el diálogo entre planificadores y autoridades políticas, eliminando el virtuosismo técnico y sin detallar los cálculos más allá de lo estrictamente necesario para describir la imagen del sector que cada proposición auspicia.

Seleccionada una de estas alternativas, la oficina central de planificación debe construir sobre ella un plan preliminar del sector público que contenga una serie de indicaciones que permitan proseguir con el proceso de formulación hasta alcanzar niveles más específicos. A esta altura del proceso se trata de conformar marcos de referencia para que las diferentes entidades puedan programar su acción. Deben hacerse explícitos los supuestos utilizados en la confección de esa alternativa referente, por ejemplo, al valor de los parámetros tecnológicos y de comportamiento que se relacionan directamente a las actividades públicas, las previsiones sobre disponibilidades de abastecimientos críticos tanto del exterior como internos, las modalidades y la intensidad de ciertos tipos de demandas, la probable expansión de las actividades privadas complementarias y competitivas, etc. De otro lado, dicho plan preliminar debe contener claras indicaciones sobre prioridades entre actividades públicas, entre aspectos parciales de las mismas, distribuciones regionales y prioridades entre los grupos sociales. Asimismo, es sumamente útil que queden explícitas ciertas proposiciones generales sobre el uso de tecnologías y especificaciones técnicas que permitirán a las entidades diseñar políticas o adoptar patrones para su operación. Finalmente, el plan preliminar comprenderá un detalle del monto de recursos anuales destinado a cada entidad, con indicación de las fuentes de financiamiento que tendría.

Sobre esta base las entidades deberán concretar, con el asesoramiento de sus oficinas de planificación, los planes, programas y proyectos de cada una de las actividades que tienen a su cargo, llegando

al diseño de la acción anual. Además del conjunto de los programas y proyectos de las entidades, pueden estimarse con precisión los balances de insumos críticos, de personal calificado y de recursos financieros, comprobando si son consecuentes con los establecidos en el plan preliminar.

En la medida que estos programas y proyectos muestren nuevas situaciones específicas, que desborden el marco de referencia mencionado, sea con respecto a los requisitos de financiamiento, a las posibilidades de utilizar ciertas tecnologías, disponer de los insumos críticos, respetar las distribuciones regionales o los criterios de prioridades de los grupos sociales, etc., surge la necesidad de ajustar el plan preliminar y proceder a la revisión tanto de la alternativa global seleccionada como de la planeada por cada institución. Realizados todos estos ajustes se llegará a la formulación definitiva del plan del sector público en sus diferentes niveles.

El proceso descrito aparentemente relegaría a las entidades públicas a la elaboración de programas que deberían responder a un marco de referencia confeccionado al nivel de la oficina central de planificación; si fuera así se carecería de un plan que fuese el resultado de la acción conjunta de la administración pública orientada por el proceso de planificación. Sin embargo, si se observa con detenimiento el papel que cumplen las entidades públicas en las diferentes etapas de la planificación, parece fácil advertir que intervienen activamente en la preparación de ese marco de referencia. Por un lado, el diagnóstico contempla, entre sus investigaciones específicas, la identificación de las políticas que orientan a estas entidades y los planes ya decididos por las mismas, los que a su vez constituyen elementos que intervienen en la formulación de las alternativas globales. De otro, los requisitos de los planes sectoriales en términos de actividades públicas, dependen no sólo de los estudios que realiza la oficina central

de planificación sino, en una medida importante, de los que se efectúan en las oficinas de planificación de dichas entidades. Finalmente, en la selección de la alternativa global intervienen los ministros y las máximas autoridades de estos organismos, lo que posibilita que se expresen sus puntos de vista.

Así, este procedimiento para formular el plan del sector público, a la vez que facilita una coherencia entre objetivos y medios, permite que los diferentes niveles de la administración pública participen y se comprometan con la orientación y contenidos del plan.

5. LA NATURALEZA DE LA EJECUCIÓN

Las partes comentadas del proceso de planificación —diagnóstico y formulación— en lo esencial comprenden tareas preparatorias de las actividades y medidas destinadas a la consecución de las metas específicas y de los objetivos generales del plan; son momentos de estudio y diseño sistemático de intenciones de política. En cambio, la ejecución está directamente identificada con el desenvolvimiento real de las actividades públicas y de la aplicación de las medidas de política y, por ende, con toda su complejidad operativa.

De ahí que, en esencia, la ejecución se confunda con la tarea de gobernar y administrar; por esto es precisamente difícil presentarlo con la formalidad concedida a las etapas anteriores. En este sentido la ejecución consiste en realizar en forma permanente las acciones de producción, acumulación y financiamiento, demanda, oferta, asignación de recursos reales y monetarios, además de la aplicación de medidas de política económica.

Los organismos de la administración pública siempre están realizando actividades y tomando medidas en el marco de sus funciones y responsabilidades. Cuando se ha formulado un plan a mediano plazo, esas acciones y medidas se deberán inspirar en los objetivos, criterios de asignación de recursos y prio-

ridades de dicho plan; de modo que su contenido pasa a constituir el esquema orientador al cual deben responder las entidades públicas. Desde este punto de vista operativo la ejecución del plan de hecho queda bajo la responsabilidad del conjunto de ministerios, servicios, empresas y organismos autónomos que conforman la administración pública.

Como el plan —dado su carácter de plan a mediano plazo— es difícil que contenga para cada meta y para cada una de esas entidades un detalle minucioso de las acciones a realizar, las agencias gubernamentales deberán transformar las metas, proyectos y actividades que les compete en tareas específicas, precisando todos aquellos detalles que —como plazos, localización, requerimientos de mano de obra, financieros, etc.—, no estuvieran indicados en el plan. También especificarán los medios legales y otros de carácter institucional que requieren para actuar conforme a la política del plan, así como también tomarán las iniciativas necesarias para la coordinación y comunicación con otras entidades.

En cuanto a las actividades, metas y acciones específicas, la ejecución del plan queda, como bien se puede intuir, muy sujeta a la iniciativa de cada organismo en particular y a la adhesión que sus directivos presten al espíritu y objetivos de aquél. Esto, en cierta medida, se logra según las modalidades de trabajo seguidas en etapas anteriores, pues difícilmente se generan de manera espontánea.

En efecto, el tipo de participación que las entidades hayan tenido en el diagnóstico y en la formulación, es decir, su aporte al conocimiento de la realidad, su intervención en el diseño de los criterios básicos, sus indicaciones sobre los cálculos para determinar metas y recursos, las discusiones en las cuales hayan intervenido para definir las políticas a aplicar en sus respectivos campos, etc., constituyen una parte de los requisitos que facilitan la adopción del plan como esquema orientador.

Pero esa incorporación de los organismos públicos a las etapas previas puede no ser suficiente para garantizar el funcionamiento de cada entidad conforme a lo programado, ya que acontecimientos coyunturales pueden apartar las acciones de las entidades del esquema del plan, y además siempre existe la propensión a seguir la línea de menor resistencia. De ahí la necesidad que las máximas autoridades planificadoras y ejecutivas del gobierno establezcan un conjunto de condiciones para inducir a las entidades del sector a referirse permanentemente al plan en la realización de sus acciones específicas. En definitiva, se trata de conformar un ambiente económico, político y administrativo, que facilite el logro del mismo.

Esto significa, entre otras cosas, crear mecanismos de coordinación, dado que el funcionamiento de una entidad a menudo está sujeta al de otra, o que la consecución de ciertas metas, la realización de algunos proyectos o determinadas actividades públicas exigen la participación de varias entidades. También significa dotar a los organismos de los recursos financieros y de las normas jurídicas que los capaciten para realizar sus funciones de acuerdo al plan. En este aspecto general, la ejecución queda condicionada a la forma cómo aquellas autoridades manejen los instrumentos que disponen, tales como su intervención en la asignación periódica de recursos financieros a través de los presupuestos en moneda nacional y en divisas, su participación en la contratación de créditos internos y externos y el control de los mismos; su capacidad para fijar las tarifas o precios de los servicios públicos, para celebrar contratos de abastecimientos de insumos o adquisiciones de equipos o derechos de propiedad; para modificar las plantas de personal, para dictar normas o reglamentos a los que deban atenerse las actividades de las agencias, para crear comités u otras formas organizativas de coordinación, etcétera.

Entre los instrumentos de ejecución se destaca el presupuesto de ingresos y gastos del gobierno central y del conjunto del sector; a través de él anualmente se van asignando los recursos financieros y concretando el sistema de prioridades establecido por el plan. Una parte importante de las medidas que las autoridades centrales impongan a las entidades están reflejadas en la estructura presupuestaria, de modo que, desde el punto de vista del proceso de planificación, el presupuesto constituye la desagregación periódica de un plan a mediano plazo, donde en forma sucesiva se van tomando en cuenta los objetivos del mismo y definiendo las trayectorias de ejecución de las actividades y proyectos. Para que el presupuesto cumpla con esta función es necesario que responda a las técnicas del presupuesto por programa y se elabore de manera similar a la planteada para la formulación del plan, es decir, con una amplia participación de las entidades ejecutoras, de las oficinas de planificación, de la oficina de presupuesto y del nivel de decisión política, y mediante un procedimiento de aproximaciones sucesivas entre los planteos más generales de la política económica y los más específicos de las acciones de las entidades.

En la medida que el diseño de las actividades del plan para períodos anuales de ejecución implique cambios importantes respecto a la política y al desenvolvimiento del sector en el pasado inmediato, es posible que se produzca una suerte de contraposición entre las tendencias que estarían induciendo a las actividades públicas y el contenido orientador del plan. Aun cuando en el diagnóstico y en la formulación se hubiera hecho un esfuerzo para preverlo, es difícil que se puedan estimar todas las consecuencias de factores, tales como las dificultades en la demanda de las exportaciones, las disponibilidades de créditos externos, las fluctuaciones del nivel de precios, contingencias políticas y gremiales, y fe-

nómenos naturales que lleguen a comprometer las actividades primarias.

En efecto, si se supone, por ejemplo, un deterioro imprevisto en el ritmo de las actividades productivas y en el nivel del ingreso nacional, las mermas o retrasos de los rendimientos impositivos incidirían desfavorablemente sobre el avance de los proyectos de inversión y la producción de bienes y servicios del sector. En tales circunstancias lo habitual es recurrir al crédito interno; sin embargo, en una economía mixta el Estado no puede hacer un uso indiscriminado de esa fuente de recursos, más aún si existen tendencias inflacionarias. El mayor uso que el sector público haga de esta fuente plantea a su vez un problema de asignación con el sector privado, toda vez que la expansión del circulante no es ilimitada.

Una crisis o descenso de las exportaciones, o cualquier otro problema que afecte la posición negociadora del país con el exterior, no sólo puede limitar las posibilidades de obtener recursos externos, sino que también puede afectar los criterios con que se asignen en el sentido que no podrían ser distintos que los de las entidades acreedoras, con independencia del hecho que éstos sean o no compatibles con la política del plan; desde luego que de esta manera se vulneraría el sistema de prioridades del plan. En estas circunstancias también se plantearía un problema de asignación de las divisas entre el sector privado y público, lo que puede llegar a transformarse en una crisis de abastecimiento de los insumos importados que éste requiere; del mismo modo un estancamiento o caída de la producción agropecuaria o industrial dificultaría los abastecimientos públicos y podría provocar un aumento en los costos de las actividades del sector.

Por otro lado, cuando se agudizan las situaciones políticas y gremiales se plantean problemas coyunturales que concéntran la atención del gobierno,

que subordina a su solución inmediata el uso de los instrumentos de política económica y debilita los esfuerzos para superar los problemas propios de la ejecución del plan.

Los ejemplos anteriores sobre los problemas que afectan la ejecución de un plan —y en modo alguno pretenden ser una lista exhaustiva de las condiciones que la evolución de la economía le impone a éste— no sólo comprometen aspectos financieros, de abastecimiento, de normalidad de trabajo de las entidades públicas y, en general, los márgenes de maniobra para la ejecución, sino que suelen exigir políticas *ad hoc* que distorsionan las asignaciones de recursos y las prioridades del plan. Estas políticas tratan principalmente de resolver problemas de desocupación no previstos, proporcionar subsidios, otorgar rebajas tributarias, fomentar los servicios sociales más allá de lo planeado, disminuir tarifas, etcétera.

Las nuevas circunstancias que va planteando el avance mismo de la ejecución puede generar otra fuente de desviación entre el plan y la realidad. En la medida que se van desarrollando las actividades de producción, ejecutando los proyectos, e introduciendo las modificaciones institucionales y operativas previstas, es posible que cambien las actitudes de las entidades públicas, sus capacidades operativas y sus modalidades financieras; todo lo cual configura un comportamiento del sector que no sólo puede provocar reacciones internas entre sus propias funciones y organismos, sino que también puede afectar el resto de la economía. Esas nuevas condiciones y reacciones también son difíciles de prever período a período, y sin embargo, son importantes para la ejecución por cuanto expresan la realidad sobre la que se debe actuar a corto plazo.

Los aspectos señalados —la intensidad del cambio que implica el plan, con relación a las tendencias del pasado; los efectos sobre el sector de los acon-

tecimientos imprevisibles; y las nuevas condiciones que genera la misma ejecución— hacen que las actividades públicas, y el sector en su conjunto, se vayan configurando de una manera que no siempre coincide exactamente con lo diseñado por el plan. Por ello la etapa de la ejecución, desde el punto de vista de las autoridades de planificación, es en lo esencial un esfuerzo continuo por mantener al sector y a sus actividades dentro de los lineamientos del plan a mediano plazo.

6. EL CONTROL Y LA REVISIÓN

Por las características que posee la ejecución, el proceso de planificación implica una tarea de observación destinada a verificar si los distintos rubros de producción, los proyectos de inversión y las principales corrientes financieras se van ajustando a los objetivos propuestos, y si las políticas aplicadas han resultado eficientes con relación a las metas. Esta verificación, como resulta evidente, es parte importante de la ejecución, y constituye a su vez una forma de control del cumplimiento del plan.

Para realizar esta verificación debe tenerse presente que en la administración pública en general, y en cada organismo en particular, de ordinario se aplican controles; además existen entidades especializadas en esta función como son las contralorías o tribunales de cuentas, sistemas de inspección de obras y ciertas funciones del mecanismo presupuestario. Con frecuencia este tipo de control está vinculado al libramiento de órdenes de pago o autorizaciones de gasto, a solicitudes de mayor presupuesto, y de preferencia giran en torno al manejo de las finanzas públicas. Por consiguiente, pueden utilizarse para establecer comparaciones entre gastos efectivos y asignaciones previstas, y si se trabaja con el sistema de presupuesto por programa, deducir el insumo de materiales, el empleo de factores y los

ritmos, medidos en términos físicos, que van alcanzando las diversas actividades, proyectos o funciones de las entidades. De esta manera puede determinarse si lo que realmente ha ocurrido estuvo más próximo al plan o a la tendencia histórica, o si se han producido cambios en los niveles de actividad y en su composición que ni a una ni a otra referencia obedecen.

Apoyándose sobre los antecedentes que aporta esta verificación se trata de descubrir las dificultades —financieras, legales, de coordinación, de abastecimientos, de capacidad operativa, etc.— que están comprometiendo el cumplimiento de las metas para proponer medidas correctoras. El análisis de los diferentes tipos de causas que provocan el incumplimiento de las metas conviene que no sólo sea enunciativo ya que en ellas están implicadas cuestiones de responsabilidad política y administrativa; es aconsejable tratar, en la medida de lo posible, de ponderarlas y referirlas a los aspectos concretos que comprometieron y al tipo de actividades o comportamientos del plan que afectaron. Para ello se debe recurrir al análisis cuantificado de variables y al examen de hechos que no se prestan a ser tratados estadísticamente, pero que influyen sobre el curso de los acontecimientos; así, por ejemplo, cambios en la política de los organismos financieros, conductas de los grupos de presión que operan sobre la formación y distribución de los ingresos y gastos públicos, o sobre la política de salarios, etc. Debe advertirse, sin embargo, que en muchas ocasiones resulta difícil explicar las causas específicas que habrían determinado las desviaciones de las variables; más aún, si el análisis se refiere sólo al período ejecutado del plan, que suele ser de uno, dos o tres años, no es fácil distinguir si tales desviaciones fueron generadas por factores tendenciales o coyunturales. De ahí que convenga ampliar el análisis abarcando períodos más

prolongados, éstos, que cubran años anteriores a la iniciación del plan.

Con la aplicación de los métodos de análisis cuantitativo, con la información sobre los hechos que influyen sobre la marcha de los acontecimientos, tomando como referencia las tendencias previas al período del plan, y con las conclusiones que aporte la verificación realizada por el método de presupuestos por programa, se puede llegar a una estimación razonable de la importancia de las causas determinantes de las desviaciones. Pero el plan a mediano plazo constituye una unidad en sí misma, tanto respecto al tiempo que abarca como por las actividades que comprende, de modo que la discriminación por períodos y por metas no significa que dicho plan se conforme por mera agregación de los mismos. En consecuencia, los resultados o conclusiones que vaya proporcionando aquella verificación, deben examinarse en el contexto de la totalidad del plan para evaluar su perspectiva de cumplimiento en el período restante y analizar su vigencia como orientador de la política. Esto constituye una segunda forma de control que posee las características de una evaluación.

Desde un punto de vista metodológico dicha evaluación equivale a una actualización del diagnóstico del sector, donde el análisis se centra sobre los acontecimientos y la conducta que hayan observado las funciones públicas en el período transcurrido del plan, y tiene como referencia la evolución del conjunto de la economía. Una característica principal de esta actualización del diagnóstico, además del período, consiste en que se deben estudiar con profundidad las causas internas y las externas al sector que impidieron la esperada coincidencia, así como también ponderar su trascendencia. Tampoco debe descartarse la posibilidad que dichas causas también provengan de defectos de la formulación, como por ejemplo, no haber considerado adecuadamente las

relaciones de complementariedad entre las actividades; o por imperfecciones en el diagnóstico, como sería el caso si se hubiese subestimado la importancia de algunos factores de rigidez. En este sentido, cuando las desviaciones no se explican por la interferencia de elementos exógenos, puede ser conveniente remitirse al examen del modelo analítico del sector para verificar si satisfizo las condiciones necesarias para representar razonablemente el funcionamiento del mismo.

El propósito de encontrar o intuir las causas o fuerzas que separan la realidad del plan y las conclusiones que debe aportar la evaluación, hacen de ésta una tarea tan expuesta a los juicios políticos como lo está la propia formulación. Su carácter técnico, como se ve, es muy similar al diagnóstico; emplea el mismo instrumental metodológico y los mismos indicadores, sólo que tiene que relativizarse en función del período del plan, pero la oportunidad de hacerlo y la profundidad y amplitud que pueda dársele son aspectos cuya trascendencia política no cabe desconocer.

De acuerdo con todo lo expuesto, el control del plan tiene una doble función; por una parte, debe verificar periódicamente el logro de cada meta específica y el desempeño de cada entidad para indicar las medidas y acciones que tiendan a garantizar el cumplimiento del plan; y por otro, señalar mediante una evaluación analítica la conveniencia de continuar manteniendo el plan o modificarlo sustantivamente. Si se llega a esta segunda conclusión, comienza la etapa de la revisión; aunque también puede darse el caso que la revisión deba efectuarse por razones de otra índole, vinculadas a los criterios básicos en que se inspiró el plan. Podrían ocurrir, por ejemplo, cambios profundos en el esquema del poder político, o variaciones muy importantes en los factores exógenos de la economía, o surgir otras líneas de desarrollo no previstas. La revisión puede,

en estos casos, constituir de hecho una nueva formulación o sólo encarar la modificación de algunos aspectos parciales, distintos a los indicados por el análisis de las desviaciones.

En consecuencia, el propósito de la revisión es continuar con el esfuerzo de encaminar al sector público de acuerdo con las orientaciones ofrecidas por la estrategia de desarrollo vigente; es hacer que ésta se aproxime a cumplir el papel que le fue asignado en el contexto de toda la política; en modo alguno es la preservación o defensa del plan mismo.

De lo anterior parece fácil inferir que la revisión plantea problemas trascendentes para la práctica de la planificación. Tanto el control como la revisión implican, en último término, una crítica a la acción de las entidades públicas y a la conducción de la política económica más vinculada al sector; todo esto, por supuesto, puede generar resistencias y comprometer la consolidación del proceso de planificación. A su vez cuando las revisiones son muy frecuentes, se puede crear en relación con dichos procesos un clima de inestabilidad; se vulnera de este modo el carácter orientador de los planes, y puede llegar a transformarse en un mecanismo de acomodamiento del plan a la coyuntura, con lo cual se pierde la línea de continuidad en la acción. Por esto la periodicidad de las revisiones debe estudiarse detenidamente, evitando que tanto ésta como el control parezcan formas de intervención del mecanismo de planificación en el manejo de las entidades. Por el contrario, se trata de obtener una participación efectiva en los juicios y conclusiones a que se arribe, tal y como se planteó con motivo de la formulación del plan.

7. PLANES DEL SECTOR PÚBLICO SIN EL APOYO DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

Los argumentos expuestos en los puntos anteriores se basan sobre ciertos supuestos que conviene re-

plantear en su conjunto. Se refieren a la existencia de un mecanismo de planificación general que comprende una oficina central con agencias sectoriales, situadas en los ministerios y principales entidades públicas; al propósito de las autoridades de formular un plan global a mediano plazo que comprenda planes sectoriales; y la presunción de que se están dando los primeros pasos del proceso de planificación, lo que constituye una hipótesis que facilita la exposición. Finalmente, se reconoce que el proceso de planificación implica una secuencia de tareas que son: el diagnóstico general de la economía (que por supuesto comprende también al sector público); la formulación de un plan global, del que se deducen planes sectoriales y los requisitos fundamentales del plan del sector público; la ejecución, entendida como un esfuerzo permanente para mantener las actividades públicas dentro de los lineamientos del plan global; la verificación y evaluación de las medidas de ejecución, y la revisión, que, en cierta forma, constituyen una tarea de diagnóstico y de formulación.

Este conjunto de supuestos implica que el proceso de planificación incluye una estrategia definida a largo plazo, que cuenta con consenso y apoyo político de alto nivel, que a su vez permite diseñar con precisión las funciones del Estado productor a mediano plazo y es el centro del esquema de desarrollo. De otro lado, se sobrentiende también que se persiguen cambios y reformas de estructura para incrementar la tasa de desarrollo y se reconoce a la planificación como un instrumento fundamental para el diseño de las políticas correspondientes.

Parecería casi innecesario decir que la verificación de este conjunto de supuestos otorga validez a las proposiciones enunciadas en los puntos anteriores sobre la formulación del plan; pero pueden presentarse circunstancias en las cuales no se verifiquen algunos de los supuestos anteriores y haya que adop-

tar las proposiciones que se han venido examinando. En efecto, es común observar —principalmente en los primeros intentos del proceso de planificación— que advertida la necesidad de formular un plan de las actividades de producción y acumulación del Estado todavía no se hubiese avanzado suficientemente aquella secuencia de tareas, o sea que no se contase con un plan general de desarrollo en avanzado grado de elaboración. Esto generalmente está acompañado de situaciones específicas del mecanismo de planificación que se reflejan en una escasa experiencia de trabajo y en el hecho de que no está plenamente estructurado. Dicha necesidad emerge de la urgencia que tienen los gobiernos para orientar sus presupuestos anuales y definir políticas de gasto público, déficit fiscal, ingresos, etcétera.

En tales circunstancias, el principal problema que se plantea es la falta del marco de referencia que constituye el plan general, que es la fuente de donde se extraen los criterios para definir el papel del sector público en el proceso de desarrollo y para jerarquizar las diversas funciones de acumulación y producción. Sin embargo, en la mayoría de los países latinoamericanos, actualmente se advierte la existencia de un conocimiento generalizado sobre los principales obstáculos con que tropieza el desarrollo, factor que, unido a los planteamientos básicos de la política del gobierno, permitiría construir un marco de referencia alternativo, que aunque incompleto serviría para definir las orientaciones del plan de actividades públicas. Además, se contaría con el diagnóstico que puede hacerse del propio sector, según el esquema de investigaciones detallado en el capítulo v. En efecto, la medición de las rigideces y sus posibilidades de remoción, así como los resultados de la encuesta a las entidades, suministran un cúmulo de información suficiente para proceder a un ordenamiento del gasto, que deberá modificarse

y perfeccionarse según los avances que se efectúen en la formulación del plan general de desarrollo.

El plan que se formule bajo estas condiciones conlleva ciertos riesgos con respecto a la introducción de algunas rigideces —iniciación de proyectos de prioridad discutible, creación de gastos corrientes, desequilibrios en las ponderaciones que se le otorguen a las políticas sociales—, que luego comprometan las posibilidades de un reajuste en función del plan general, y que también puedan crear problemas financieros por el hecho de que las proyecciones de recursos puedan basarse sobre referencias parciales, en lugar de en un análisis integral del financiamiento del desarrollo.

De otro lado, es muy probable que el contenido de dicho plan aparezca desequilibrado en el sentido de que ciertos aspectos del mismo se analicen y discutan con profundidad, y estén apoyados sobre sólidos antecedentes, mientras que otros obedezcan a apreciaciones generales e hipótesis no verificadas satisfactoriamente. Algunos rubros de la inversión pública, principalmente los más vinculados a la infraestructura económica, pertenecerán al primer tipo, mientras es probable que la expansión de ciertos servicios sociales sólo responda a criterios de orientación muy generales.

No obstante los defectos anotados, podría llegarse a formular un plan, el que sin duda sería de gran utilidad para la política económica y el proceso mismo de planificación; pero también podría ocurrir que se presentaran situaciones peores en las cuales no fuera posible formular un marco de referencia alternativo como el más arriba indicado. Ello ocurre, por ejemplo, cuando se dispone de tiempo para realizar un diagnóstico del sector público tan completo como el que presupone las investigaciones del capítulo anterior, o porque la situación económica general atraviesa por un momento de gran inestabilidad, y se esté enfrentando una crisis financiera que

impone la necesidad de formular con urgencia una política para el sector. En esas circunstancias es difícil intentar un plan comprensivo de todo el sector; serían muchas las variables macroeconómicas y los criterios básicos de política general que no podrían definirse. Sin embargo, siempre es conveniente iniciar el proceso de planificación, abordando aquellos aspectos parciales de las funciones del Estado productor que revisten un carácter estratégico, para definir su papel dentro del esquema de desarrollo.

En ese sentido cobra especial importancia proceder al ordenamiento de las actividades del sector relativas a la creación de capacidad productiva, promoviendo definiciones de política en torno a los objetivos fundamentales que deben perseguir las funciones públicas. Aparecería así como el centro de gravedad de la planificación del sector público, la formulación de planes de inversión en infraestructura, como los de energía, transporte, riego, etc., y para el equipamiento de los sectores sociales, tales como construcciones escolares, establecimientos para los servicios de salud, vivienda. Alrededor de estas proposiciones de inversión se tendrá que abordar el análisis y tratamiento de las rigideces financieras, de las capacidades operativas del sector, de su incidencia sobre el gasto total y el equilibrio interno de la economía, etcétera.

Lo expresado en los párrafos anteriores constituye un intento de solución pragmática y transitoria cuando no se cuenta con los elementos básicos del sistema de planificación ya mencionados, pero sí con un contexto político favorable a la planificación. Cuando se procede de esta manera de hecho se están dando los primeros pasos para iniciar un proceso integral de planificación, proceso que, a través del ordenamiento de las actividades públicas, conduce al planteamiento de la problemática general del desarrollo económico y social; y de esta manera a la comprensión de la necesidad de realizar un proceso

de planificación más completo. Tal vez ésta sea la forma más conveniente —aparte de la que comienza formulando un modelo global sectorializado—, aunque los proyectos de planes que se logren formular contengan asincronías y deficiencias, producto de la misma situación en que se plantean.

Aunque para esta exposición se ha partido de la premisa que la fijación de objetivos y selección de recursos para las actividades públicas debe hacerse en función de un esquema de desarrollo formalizado en un plan a mediano plazo y una estrategia a largo plazo, conviene enunciar algunas reflexiones analizando el caso, en que el poder político no estime necesario adoptar un proceso de planificación, es decir, en una situación donde predomine la interpretación liberal del funcionamiento de la economía y de su evolución. Aun así, las actividades públicas que no responden a las orientaciones que se originan en el mercado, deben programarse anualmente en el presupuesto y encarar problemas de formación de recursos y de déficit financieros.

Además, la misma naturaleza de muchas actividades públicas, como por ejemplo la instalación de infraestructura, necesita un mínimo de programación para atender a ciertos tipos de complementariedades, definir la ayuda externa requerida, jerarquizar los problemas más agudos que se atenderán diseñando prioridades, controlar la eficiencia del gasto y el cumplimiento de los propósitos de la política del gobierno, etc. Todo esto estimula la adopción de formas de planificación parciales sobre ciertos aspectos de las actividades del sector; ejemplos en este sentido pueden encontrarse en los planes que muchos países de la región realizaron antes que se concibieran esquemas integrales que parten de formulaciones globales del comportamiento de la economía. Esta forma de operar, cada vez menos frecuente, conduce generalmente a una "competencia esterilizante" por obtener los recursos del sector y

a conflictos entre las organizaciones y entidades encargadas de las diversas actividades públicas; todo esto generalmente culmina en ineficiencias por las discontinuidades que producen dichos conflictos y las dificultades que crean a la coordinación.

Cuando situaciones como ésta se dan en el contexto del subdesarrollo, es decir, cuando predomina una escasez crónica de recursos públicos que afecta también la economía en su conjunto, el sector —que de todos modos tiene responsabilidades en actividades que son básicas para la evolución de la economía y de la sociedad— se torna un elemento que entorpece esa evolución y agrega un factor adicional que contribuye al estancamiento. Aunque, como se dijo, esta forma de operar es cada vez menos frecuente, debe tenerse presente que en numerosos casos la creación de un mecanismo formal de planificación, no acompañado de una firme decisión política de alto nivel, puede reproducir la situación anterior, aunque revestida de una falsa impresión de racionalidad, puesto que la formulación de esos planes responde sólo en apariencia a la esencia del proceso.

CAPÍTULO VII

EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Las funciones que se atribuyen al Estado en una economía mixta —como se vio en el capítulo I— son: producir cierto volumen y tipo de bienes y servicios; realizar inversiones de una determinada magnitud en campos definidos; influir sobre las relaciones y conductas de los agentes privados y públicos para regularlas; e intervenir en la distribución del ingreso. De estas funciones se han considerado hasta ahora las correspondientes a la producción e inversión, y en torno a ellas se han planteado los principales problemas de la planificación del sector público. Como una forma de complementar el análisis de dichos problemas, parece ahora oportuno enfocarlos desde el punto de vista de las otras funciones; para ello se toma como referencia el financiamiento público que es un importante aspecto común en todas las actividades del Estado.

Para satisfacer ese propósito, en las páginas siguientes se presenta un esquema simplificado de cómo opera el financiamiento público para movilizar los recursos físicos que demanda el sector. En efecto, para cumplir con las funciones de producción e inversión se requieren cantidades de determinados factores productivos e insumos, lo que induce al Estado a apropiarse de una parte de la renta nacional y a participar en las corrientes monetarias a través de un conjunto de procedimientos que constituyen su función financiera.

Aun cuando tal función, en lo esencial, tiene por objeto la movilización de recursos físicos, por su intermedio se realizan otras dos importantes accio-

nes de política económica; una, relacionada con la transferencia de poder adquisitivo entre los grupos sociales y entre los sectores productivos; y otra, referente al empleo que se puede hacer de los instrumentos de financiamiento para alterar, además de la demanda efectiva de los agentes privados, sus planes o decisiones económicas. Con el primer tipo de acción el Estado contribuye principalmente a redistribuir el ingreso, con el segundo ayuda a regular la economía en su conjunto.

Estos tres efectos de las finanzas públicas —dotación de recursos físicos, redistribución y regulación— operan simultáneamente; pues cualquier procedimiento empleado por el Estado para obtener poder adquisitivo, además de reducir la demanda privada, implica un cambio en la asignación de los factores y de los bienes y servicios producidos, con lo cual se altera la distribución primaria del ingreso y de hecho se incorporan variables que pueden modificar las decisiones que los agentes económicos —productores, ahorradores, inversionistas, consumidores, etc.— habrían adoptado en otras circunstancias.

Importa distinguir dichos efectos porque tanto la política de financiamiento público como la económica general, deben precisar la ponderación de cada uno de ellos para organizar y aplicar en forma consecuente el conjunto de instrumentos financieros. Más importante aún se torna esta distinción cuando el propósito es redefinir el funcionamiento de la esfera pública en el sistema económico.

I. LA DOTACIÓN DE RECURSOS FÍSICOS

Con frecuencia se tiende a identificar la función financiera del Estado con la idea de procurar medios de pagos al gobierno. Sin embargo, el problema es más complejo; fundamentalmente consiste según se ha visto, en lograr que éste cuente con los recursos físicos necesarios. Si se razona en torno a este requi-

sito, se concluye que tanto la tributación como la deuda pública interna y los otros medios que proporcionan ingresos al Estado, a la vez que cumplen con la finalidad inmediata de proporcionarle poder de compra, deben sustraer del uso privado capacidad de producción y capacidad para importar.

En efecto, si se admite que el ingreso generado corresponde al total de bienes y servicios producidos, y no se gasta todo ese ingreso, debería sobrar en los mercados una magnitud de producción y/o de capacidad productiva equivalente a la proporción del ingreso no empleado. En consecuencia, las rentas del Estado, al disminuir la capacidad de compra del sector privado, lo inhabilita para disponer de toda la producción, dando lugar a cierta magnitud de recursos físicos excedentes, es decir, que quedan sin ser demandados por ese sector.¹

Los medios que el Estado utiliza para obtener sus rentas constituye el sistema de ingresos públicos, el que está formado por los tributos que recauda, las tarifas y precios que cobra, el endeudamiento y las donaciones que recibe. Cada una de estas fuentes de financiamiento tiene características propias, en el sentido que pueden afectar a sectores y actividades económicas de manera y con intensidades distintas. Así, por ejemplo, el endeudamiento opera sobre el sistema bancario y crediticio y sobre agentes con saldos disponibles, quienes, inducidos por las rentas que devengarán esos valores, transfieren fondos al sector público. En cambio, los tributos son coercitivos y tienen un efecto más amplio, puesto que todas las actividades económicas y todos los agentes pueden ser objetos de tributación. Las tarifas, por su parte, pueden considerarse como la contrapartida monetaria de una

¹ En adelante, la magnitud de recursos físicos que quedaría en los mercados por no haber demanda a causa de la política de ingresos públicos, se identificará, en forma convencional, con la idea de "excedentes físicos", o simplemente "excedentes", para facilitar las explicaciones que siguen.

transacción real, y las donaciones son transferencias voluntarias de ingreso o patrimonio, y por ende aleatorias. La naturaleza de cada una de estas fuentes de ingresos públicos explica que su administración y el grado de intensidad con que pueden aplicarse sean diferentes, y que sus efectos sean diversos y, en algunos casos, hasta contradictorios. Además, cada una de estas fuentes puede adquirir formas alternativas que no siempre tienen la misma viabilidad para su aplicación. En las economías mixtas los instrumentos más generalmente admitidos para la captación de ingresos públicos son la tributación, siempre que no revista la forma de cupos forzosos excepcionales; el endeudamiento no coercitivo y el cobro de tarifas. Los cupos forzosos, la deuda coercitiva y las expropiaciones o incautaciones, son modalidades reservadas para momentos o circunstancias muy especiales, cuando se ha creado un cierto consenso sobre la conveniencia de su aplicación.

Cuando ese conjunto de instrumentos no es suficiente para crear todas las condiciones adecuadas para la formación de excedentes y su transferencia al sector público, se lo complementa con medidas de regulación; éstas no afectan directamente la capacidad financiera de los agentes privados, aunque imponen restricciones a sus actividades y al uso que pueden hacer de factores y de producción. De manera que una política financiera no sólo se refiere a los medios que proporcionan ingresos al Estado, sino también a aquellas otras medidas de regulación destinadas a garantizar los excedentes físicos capaces de satisfacer la demanda pública.

Esta acción liberadora de recursos del uso privado que se viene atribuyendo a la función financiera estatal, resulta bastante compleja. No se trata de formar cualquier monto y clase de excedentes, sino que, por su finalidad, estos deben ser de una magnitud y composición compatibles con los planes, programas y proyectos del sector público, lo que significa pre-

cisar a quién, cuánto y cómo se resta poder adquisitivo para que se forme el tipo de excedente requerido. Lo ideal es no formar excedentes que queden sin emplear, y que el uso de los instrumentos no induzca tendencias inflacionarias, ya que en la realidad los instrumentos de financiamiento público provocan reacciones, no siempre previstas o consultadas por los supuestos sobre los que suele apoyarse la política financiera.

Tómese el caso de un impuesto destinado a reducir el poder adquisitivo de un grupo social como forma de evitar, o disminuir, el uso que está haciendo de un tipo de productos o factores que el sector público requiere para su función. Si dicho grupo está en condiciones de transferir la carga del tributo mediante los precios u opta por reducir el uso de otro bien o factor, puede ocurrir que la disminución de la demanda recaiga, en última instancia, sobre productos o factores que carecen de significado para la ejecución de los planes del sector público. Aun cuando tal impuesto haya proporcionado ingresos al gobierno, desde el punto de vista de la formación de excedentes, resultaría inadecuado.

El ejemplo anterior ilustra la posibilidad de que los instrumentos del financiamiento público puedan provocar aumentos de precios u originen excedentes sin utilidad inmediata para el sector público y, por lo tanto, constituyan un costo social para quienes lo liberaron, transformándose en desperdicio o derroche económico si no son empleados por otros grupos.

Tales problemas aparecen con más frecuencia, y de manera más acentuada, en los países donde el sistema de producción y, en general, donde la economía y la sociedad no han alcanzado todavía un alto grado de integración, como ocurre en los países subdesarrollados. En efecto, las singularidades más sobresalientes de éstos están determinadas por el hecho de que sus sectores o actividades económicas se desenvuelven con relativa independencia entre sí y de que,

aun dentro de cada uno de ellos, coexisten formas de producción con notables diferencias de productividad y de tecnología; su excesiva desigualdad en la distribución del ingreso y de la riqueza; sus fuentes de desequilibrios regionales y su inadecuada infraestructura. Además, como es sabido, su oferta es relativamente inelástica y carecen de capacidad para crear tecnologías.

Estas particularidades hacen que la acción restrictiva de los ingresos captados por el sector público sea, por lo general, menor que la esperada; tienda a expandirse en forma errática; dé origen fácilmente a tendencias inflacionarias; y propenda a generar excedentes sin el grado de homogeneidad suficiente que sirva a los requerimientos del sector público. En países desarrollados, en cambio, el financiamiento público y la política fiscal se ven facilitados porque el sistema de producción responde y se adapta con cierta rapidez a los cambios de la demanda pública; esto se debe al alto grado de integración en sus economías, a la homogeneidad de sus factores, además de la relativa flexibilidad de su oferta y de su gran capacidad para crear tecnologías.

Las dificultades que el sector público afronta en los países subdesarrollados se hacen más evidentes cuando la magnitud y las tendencias de sus actividades se alteran en forma sustantiva. Para el conjunto de acciones públicas que se estuvieron desarrollando históricamente, tanto el instrumental de financiamiento como la misma economía, han logrado adaptarse de alguna manera; y con el tiempo se han creado condiciones para el normal desenvolvimiento de las acciones públicas. Esto se ha visto favorecido por las formas adoptadas para captar ingresos, por la misma demanda pública que ayuda a conformar una oferta *ad hoc*, por la generación de economías externas provenientes de la producción e inversión públicas y por las regulaciones que introduce el resto de la política económica. Pero, cuando

se agregan nuevas responsabilidades de producción e inversión se advierte, por una parte, la inadecuación del sistema de financiamiento que se venía utilizando, y, por otra, el que aun no se haya conformado el aparato productivo capaz de proporcionarle al sector público las nuevas cantidades y tipos de producción y de factores específicos que requiere.

Sin embargo, esta situación no siempre se presenta en forma tan categórica, puesto que los excedentes liberados del sector privado están parcialmente constituidos por capacidad para importar a la que puede recurrir el Estado, y a la circunstancia que éste a su vez puede establecer en sus planes un orden de prioridades que favorezcan las actividades productivas que le proveen de bienes y servicios. En efecto, la reducción de la demanda privada, dado el contenido directo e indirecto de importaciones que posee, también se traduce en liberación de capacidad para importar. Este tipo de excedentes no tiene siempre las limitaciones que caracterizan a los que provienen de la economía interna en materia de especificaciones, localización, homogeneidad u otros aspectos que, a menudo, plantean la inadecuación entre los excedentes y los requerimientos públicos. Además, pueden ser incrementados por la captación directa que el Estado haga de ahorro externo y la aplicación de tributos en moneda extranjera a las empresas de propiedad de extranjeros que venden su producción en el exterior. No obstante, la flexibilidad de este tipo de excedente no es absoluta, pues la demanda al sector público podría consistir en ciertos bienes y servicios de muy difícil importación.

En consecuencia, el uso que el sector público puede hacer de capacidad para importar y los efectos de algunas inversiones públicas muy específicas, ayudan a crear condiciones que facilitan la formación y calificación de factores que permiten superar aquella inadecuación. Esto es válido a corto plazo; a largo plazo la política de producción e inversión del

Estado, dependerá de los cambios en el aparato productivo y de la ampliación y asignación de la capacidad para importar.

2. ACCIÓN REDISTRIBUTIVA

Para abordar este tema parece necesario convenir el sentido que pueda darse a la acción redistributiva llevada a cabo por las finanzas públicas. Desde un punto de vista amplio, puede admitirse que la política económica genera redistribución cuando a los agentes privados, considerados individualmente o en grupos, se les altera la capacidad de apropiación de bienes, de servicios y de factores que obtendrían por su libre participación en los procesos de producción, distribución y acumulación.

De lo anterior se infiere que la redistribución no radica en un simple traslado de medios de pago entre individuos o estratos sociales; esto llega a ser una condición necesaria, pero no siempre suficiente para generar un efecto redistributivo real, pues lo esencial consiste en saber de cuánta producción —y, por ende, de cuánta capacidad productiva— pueden disponer o apropiarse las personas o los diferentes grupos sociales. La tenencia de una mayor cuota de ingreso nominal no siempre significa que se pueda tomar una mayor cuota de producción, porque, como es bien sabido, cambios en los precios pueden inhabilitar la capacidad de compra contenida en ese ingreso. En otras ocasiones, en cambio, puede generarse un efecto redistributivo proporcionando en forma directa servicios, bienes o factores, en vez que partidas de ingreso nominal.

En consecuencia, la política de redistribución implica —además de una definición bien precisa de objetivos, saber a qué grupos o sectores se debe favorecer y a cuáles sustraer capacidad de compra— un conjunto de instrumentos que, por afectar de una u otra manera las actividades económicas de los agen-

tes privados y su ingreso real, permita, en definitiva, que unos puedan disponer de una mayor o menor cuota de producción o de factores de la que le hubiera correspondido si faltase dicha política.

Lo que interesa como resultado de la política de redistribución son sus efectos netos, puesto que, si bien ésta utiliza un grupo de instrumentos específicos, en la economía actúa simultáneamente un conjunto más amplio de medidas de política con diversos propósitos, los que en mayor o menor grado también pueden estar realizando alguna acción redistributiva. En ese sentido cabría advertir que algunos de los instrumentos de la política económica podrían estar produciendo un efecto redistributivo en un cierto sentido, mientras que otros los generan en dirección opuesta. Es lo que a veces ocurre con las políticas de salarios y de impuestos, o de tarifas públicas y de tipos de cambio. La fijación de salarios mínimos y de tarifas menores que los costos de producción, por ejemplo, pueden significar una función redistributiva favorable para un grupo social; mientras que, por otro lado, los tributos que gravan los productos consumidos por ese grupo, así como la elevación de sus precios como consecuencia de devaluaciones, pudiera significar lo contrario. Para la política de redistribución, en este caso, lo que interesa es el efecto neto que deja el juego simultáneo de esos instrumentos.

En este contexto debe insertarse la acción redistributiva contenida en las finanzas públicas. Para que esa acción tenga un significado cabal, debe ser considerada dentro del esquema general de la política económica como parte del conjunto instrumental que se utiliza para lograr los resultados netos aludidos más arriba.

En las actividades económicas y financieras del Estado la función de redistribución puede ser observada en dos planos. Uno, donde aparece vinculada a las funciones de producción e inversión; y otro,

donde se realiza directamente transfiriendo ingresos. Ya se ha visto que, para realizar la producción y la acumulación públicas, es necesario que agentes privados renuncien a apropiarse de toda la producción interna y de la capacidad para importar generada durante un período. En principio, entonces, puede admitirse que quienes efectivamente dejaron de emplear en su beneficio los excedentes que toma el sector público, toleran un costo o carga.

Como el Estado, por sus funciones de producción y acumulación, transforma esos excedentes en bienes y servicios que distribuye entre la población en forma directa o indirecta, la oferta pública tiene la opción de compensar en forma parcial, total o inclusive en exceso a aquellos que a través del mecanismo de los ingresos públicos, renunciaron a parte de su cuota de producción. Esquemáticos de esta manera el aprovisionamiento físico del Estado y la distribución de su producción y acumulación, puede considerarse que ambos llevan implícitas una acción redistributiva cuando los agentes que efectivamente liberan los excedentes quedan sobre o subcompensados a través de la oferta pública. En síntesis, la redistribución que así se realiza, consiste en la diferencia entre los excedentes que liberan los distintos grupos de agentes privados y el uso adicional de producción y de factores que pueden hacer los mismos gracias a la oferta pública.

La selección de los grupos que deberían liberar los excedentes está determinada, entre otros factores, por la estructura de las fuentes de financiamiento o de recaudación de ingresos públicos; y la selección de los agentes beneficiados por la oferta estatal, la que queda determinada por la composición y localización de los bienes, servicios, instalaciones, etc., producidos por el sector. De manera que una política de redistribución que pretenda utilizar estas funciones estatales, además de definir a quiénes se les va a sustraer excedentes, y en este sentido organizar el sistema

de ingresos públicos, debe decidir qué tipo de producción y acumulación realizará el Estado así como también su destino sectorial y social. Esto revela que el financiamiento de la producción y acumulación del sector público es, a su vez, parte de un mecanismo de redistribución más amplio, y que con él colabora sólo restando ingresos al sector privado.

El otro plano donde se realiza la función de redistribución que efectúan las finanzas públicas, es aquel donde el Estado toma ingresos de los agentes privados para proporcionárselos a otros sin realizar entretanto operaciones de adquisición y de producción, es decir, cuando actúa sólo transfiriendo rentas de un grupo a otro. En este caso, como en el anterior, la parte de los ingresos públicos comprometidos en esta finalidad debería también conformar excedentes físicos y capacidad de pago sobre el exterior, para que los agentes que vean aumentado su ingreso encuentren en los mercados la oferta adecuada a la demanda adicional que están en condiciones de realizar.

En este plano de la acción redistributiva, la tarea del financiamiento que consiste en formar excedentes *ad hoc*, tropieza con las mismas limitaciones que presentan el financiamiento de la producción e inversión públicas considerado más arriba, con el agravante que ahora se tiene menos seguridad sobre el tipo de demanda que genera la traslación de ingresos. Los excedentes en capacidad para importar son nuevamente elementos que vienen a paliar dichas dificultades, como las existencias de productos o los márgenes de capacidad ociosa en aquellos renglones de bienes y servicios que comenzarían a tener mayor demanda. Una vez agotados estos márgenes se detiene el progreso de la política, y comenzaría a depender de la formación de capacidad de producción, o sea, se transformaría en política a mediano o a largo plazo.

Dada la complejidad de las funciones que deben

cumplir las finanzas públicas, resulta conveniente considerar los ingresos del sector público como si se tratara de un solo fondo, de manera que abarque los distintos niveles del gobierno, tanto la administración centralizada y nacional, como estatal y local y sus respectivas entidades autónomas. De acuerdo con este criterio, resulta congruente considerar al sistema de seguridad social dentro de las finanzas públicas ya que es uno de los más importantes mecanismos de redistribución; y esto, aun cuando desde el punto de vista de los agentes laborales y patronales que comprometa, pudieran considerarse privados. Además, en la práctica, las instituciones de seguridad social quedan sometidas totalmente, o casi totalmente, a las normas que el Estado ha fijado sobre su organización y funcionamiento, lo que de hecho las transforma en instrumentos de la política económica.

En efecto, los aportes de los asalariados y de los patrones derivados a las cajas u organismos de seguridad social, cualquiera que sea la forma como se determinen, equivalen a tributos; y también lo son los aportes gubernamentales o transferencias destinadas a complementar el financiamiento de los beneficios en especies, servicios o en dinero que se otorgan a sus asociados. En este régimen de beneficios es donde radica la mayor capacidad redistributiva de la seguridad social, por cuanto sus prestaciones están destinadas a cubrir situaciones de emergencia de las familias de los asalariados, generadas por la imposibilidad de participar en el proceso productivo —como ocurre en los casos de enfermedad, vejez, fallecimiento— o por aspectos que no pueden ser totalmente resueltos con la tasa de salarios, así el número de hijos, o los gastos que al grupo familiar ocasionan la educación o la salud. En la medida que estos beneficios se otorgan con relativa independencia de los aportes que cada asalariado hace directa o indirectamente.

tamente a través del aporte patronal, llevan implícitos una acción redistributiva.

Como ya se ha indicado, las prestaciones de la seguridad social pueden consistir tanto en bienes y servicios como en transferencias de ingresos. Esta singularidad coloca a este instrumento de política económica en los dos planos en que se ha situado la acción redistributiva de las finanzas públicas; en uso, donde dicha acción va implícita en las funciones de producción y acumulación del Estado, y en el otro, que se hace en forma explícita mediante subsidios.

La idea de transferir rentas, desde el punto de vista de la política fiscal, siempre se identifica con los subsidios que proporciona a las familias y las transferencias que otorga a las empresas. En un planteamiento más heterodoxo también podrían admitirse como traslación de ingresos los créditos y aportes de capital que el sector público hace a los entes privados. La diferencia de esta última forma de traspasar poder adquisitivo al sector privado respecto a las anteriores, radica fundamentalmente en que posibilita la formación de un patrimonio financiero para el Estado. El carácter de traslación de ingresos de estas operaciones financieras se observa claramente respecto al período durante el cual se realizan, puesto que en ese lapso tienen lugar todas las implicaciones de traslación que se han venido comentando. O sea, por un lado, la transferencia de poder de compra al sector público y, por consiguiente, la generación de un excedente físico; y por otro, la percepción por parte de alguien de ese poder de compra. Su singularidad consiste en que, transcurrido un cierto tiempo (meses o años), el beneficiado debe reintegrar su valor a las arcas estatales y reducir la disponibilidad de ingreso o de acumulación que hasta ese momento mantenía.

Este tipo de traslaciones, así como los subsidios o transferencias, se hacen —como la tributación o el endeudamiento— en función de decisiones de polí-

tica económica, es decir, de lo que se estima más conveniente y eficaz desde el punto de vista de los objetivos de producción, inversión o sociales que persiga el Estado.

Además de los dos planos en que se han analizado los efectos redistributivos de las finanzas públicas, es posible identificar, conceptualmente, un tercero que está implícito en los precios de los factores o de la producción que el Estado adquiere, y en el de los bienes y servicios que vende. Estos precios pueden estar sobre o subvaluados en relación con los precios que una oferta privada análoga tiene en el mercado, en el caso de las adquisiciones; o con respecto a los costos de producción, en el caso de la venta de los bienes y servicios producidos por el Estado. Esto, como es obvio, tienen un efecto redistributivo al incrementar o disminuir indirectamente el ingreso disponible de los abastecedores del Estado o de los usuarios de su producción. Inmediatamente se reconoce la dificultad que hay en determinar con precisión la magnitud de la sobre o subvaluación, lo que, por supuesto, complica la ponderación de sus efectos.

3. LA ACCION REGULADORA

La actividad financiera realizada por el sector público, tanto en su acción por liberar recursos del uso privado como de trasladar ingresos entre grupos sociales y sectores productivos, posee una importante capacidad para modificar algunas variables económicas globales y alterar aspectos específicos en el comportamiento y decisiones de los agentes económicos; el empleo consciente y sistemático de esa influencia es lo que podría identificarse como la acción reguladora del financiamiento público.

Como ya se ha insinuado, esta regulación puede hacerse de dos formas: una de ellas consiste en utilizar los ingresos y gastos públicos para tratar de mantener, dentro de ciertas condiciones, el nivel y

ritmo de desenvolvimiento de algunas funciones generales de la economía, como las de demanda, ocupación, inversión, etc.; y la otra puede realizarse aprovechando las diferentes modalidades que adquieren los ingresos y desembolsos públicos para crear un conjunto de incentivos y falta de estímulos específicos que, modificando precios, tasas de ganancia y salarios relativos, hagan más atractivas a ciertas actividades productivas que a otras, induzcan al uso o a la sustitución de determinados factores, hagan preferibles algunas localizaciones geográficas o fomenten ciertas formas de empleo del ingreso individual. En lo sucesivo a la primera se la denominará "regulación global", y a la segunda "regulación específica".

Ambos tipos de regulaciones han constituido respuestas a situaciones económicas diferentes que ha debido enfrentar la política fiscal. El primero surgió como reacción a las crisis y recesiones de las economías capitalistas industrializadas; su mérito radica en tratar las finanzas públicas como una importante variable del equilibrio global de la economía, es decir, para usarla como instrumento que posibilite igualar la demanda y la oferta global en condiciones de pleno empleo, y para mantener la estabilidad del nivel de precios. El segundo se ha planteado en razón de las políticas de desarrollo, y está fuertemente vinculado a la idea de promover la canalización de los recursos hacia las actividades económicas que se estima ofrecen mayores beneficios sociales, y que al mismo tiempo generan más amplios efectos económicos.

Estas dos formas de concebir la acción reguladora de las finanzas públicas no son antagónicas, y en la práctica pueden complementarse. Las posibilidades que cada una de ellas tiene para producir efectos positivos a los fines de la política económica general, radican en la elección de las modalidades que pueden adoptar, y en las características de las realidades económicas a las cuales se apliquen. Así, en la

medida que los países en desarrollo se alejan de las características de integración, homogeneidad, flexibilidad y de creación de tecnología de los países industrializados; que los planes del sector público requieren excedentes específicos, y que la política de desarrollo tiene que partir de profundos desequilibrios, el segundo enfoque se identifica más con su realidad y le da a la política económica una mayor opción para actuar selectivamente. Sin embargo, los efectos del gasto y del ingreso públicos sobre la demanda, la ocupación y el nivel de precios considerados como variables agregadas, no puede subestimarse en países que ya han logrado cierto grado de desarrollo industrial.

a] *La regulación específica*

Para apreciar las posibilidades de influir en aspectos de la conducta de las empresas e individuos a través de las finanzas del Estado, conviene remitirse a las formas más genéricas que toman los ingresos públicos, o sea, a la tributación, las tarifas y el uso del crédito; y a las circunstancias en que las agencias gubernamentales contratan factores, adquieren insumos y hacen transferencias.

i] *El sistema tributario.* A estos efectos, el sistema tributario podría concebirse —más que formado sobre la base de impuestos directos e indirectos como es tradicional— compuesto, desde este punto de vista, por un conjunto de tributos que gravan en forma inmediata la formación y uso del ingreso, y del patrimonio; y por otro, de los impuestos que afectan el empleo de factores, la distribución de la producción y el comercio exterior.

La circunstancia que después de formada la renta, o sea, luego que los propietarios de factores han sido compensados por su participación personal o por la de sus patrimonios en el proceso productivo, dicha

renta puede ser empleada en consumo, ahorrada, invertida o donada, posibilita considerar esos cuatro actos como las bases del primer grupo de tributos indicados. El conocido impuesto a la renta, grava de hecho en forma inmediata el acto de obtener ingresos; el propiciado impuesto al gasto personal de Kaldor² estaría castigando de manera directa el consumo que pudiera estimarse excesivo; los impuestos a los patrimonios afectan el ahorro o inversión acumulada individualmente; y los tributos a las herencias y donaciones gravan las transferencias de rentas o de patrimonios entre los particulares.

Cada uno de estos cuatro tipos de impuestos pueden ser tratados sobre la base de tasas progresivas, e incorporarles en cada caso exenciones tributarias. Con ambos elementos —escala de tasas progresivas y exenciones— se puede diferenciar, y por tanto discriminar según las distintas actividades económicas, los diversos niveles de consumo familiar, los montos y composición de los patrimonios de empresas y personas, y las magnitudes que alcanzan las herencias y donaciones.

Es fácil intuir la potencialidad de efectos que conlleva el impuesto a la renta, cuando se aplica diferenciando las actividades productivas. Puede estimular o desalentar a algunas, y reorientar a otras, toda vez que el costo del impuesto puede hacer variar la tasa de beneficio. También es fácil intuir cómo el impuesto a la formación y mantenimiento de patrimonios, si se aplica distinguiendo la composición de éstos en equipos, instalaciones, bienes raíces, valores moviliarios, depósitos bancarios, muebles, etc., pueden influir en las decisiones que se adopten sobre qué invertir y cómo mantener los ahorros. El impuesto al gasto, además de discriminar entre el monto de consumo mínimo necesario o conveniente por fami-

² N. Kaldor, *El impuesto al gasto*, trad. de Rubén C. Pimentel, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

lia, puede diferenciar los diversos niveles de gastos que están por encima del mínimo y gravarlos de manera progresiva.

Además, si se consideran estos cuatro impuestos en su conjunto, pueden establecerse discriminaciones entre los tipos de actos que gravan, pues cada uno tiene en la economía una significación muy distinta. El impuesto a la renta, en la práctica, grava el acto de generar el ingreso, y esto hace que cuando se aplica de determinada manera, es probable que empiece a provocar efectos desalentadores sobre las actividades económicas, en especial sobre las menos rentables. En cambio el impuesto al gasto personal castiga el hecho de dedicar excesivos recursos al consumo y, por tanto, podría estimular el ahorro o la formación de patrimonio. De manera que combinando la tributación a la renta con la imposición al gasto pueden intensificarse las motivaciones que impulsen a ahorrar e invertir.

Los impuestos al patrimonio pueden, por una parte, inducir al empleo racional y máximo de los bienes y valores que lo integran, y por otra, a desalentar su concentración excesiva. Este tributo, desde el punto de vista de los costos de producción, es un gasto fijo, cuya posibilidad de reducirlo en términos del costo unitario de producción consiste en elevar el volumen físico de bienes y servicios creados. De aquí que probablemente induzca a los empresarios a producir más, especialmente en aquellas actividades donde no es fácil transferirlo a los precios finales. La circunstancia que sea un gasto fijo desalienta la acumulación de patrimonios que no son de uso productivo, y por lo tanto, si el consumo no está suficientemente gravado, puede constituirse en un factor desalentador del ahorro.

En un sistema tributario que contuviera los tres impuestos comentados —a la renta, al patrimonio y al gasto personal— el de herencias y donaciones serviría para reducir el margen de evasión, pues si no

existiese, quedaría planteada la alternativa de evadir los tributos anteriores disimulando transferencias de ingreso o de patrimonio; de ahí que su tasa debería estar en relación directa con las de los otros tres impuestos.

Con respecto a la producción, los tributos pueden agruparse entre los que gravan los actos de contratar o adquirir factores, de producir y distribuir internamente los bienes y servicios finales creados, y los de importar y exportar.

Los tributos aplicables a las transacciones de factores son los que gravan las operaciones de compra-venta o permutas o arrendamiento de bienes de capital, o transferencias de derechos de propiedades, acciones u otros valores mobiliarios. A este tipo de impuesto pueden añadirse los pagos patronales a las cajas de seguridad social que, de hecho, son un tributo a la contratación del factor trabajo toda vez que se calcula sobre la base de la nómina de remuneraciones pagadas; y también el impuesto al valor agregado, de reciente aplicación en algunos países de América Latina. Este último, en esencia, viene a gravar los pagos que se hacen por las remuneraciones, intereses, rentas, utilidades y todas las partidas de ingreso que, en cada establecimiento, se generan por empleo de factores productivos. Por último, dentro de las transacciones de factores, también pueden mencionarse los impuestos que, bajo diversas formas, se pagan por el empleo o uso de servicios personales, conocido a veces como cifra de negocios, o simplemente como de servicios.

La creación de bienes y servicios —por otra parte— puede ser objeto de tributos, denominados generalmente impuestos “a la base” o a la primera venta, cuya expresión más típica en los países latinoamericanos la constituyen los tributos sobre productos específicos, como tabacos y alcoholes, que se pagan de una vez, en el momento de producirlos o de iniciar su distribución. La distribución interna de la pro-

ducción es otra oportunidad que se suele aprovechar para aplicar tributos, que a veces adquieren la forma general de impuesto a todas las transacciones de compraventa a que son sometidos los bienes y servicios creados. Este tipo de tributo adopta el carácter de un "impuesto en cascada", pues da lugar a tantas oportunidades de aplicación como transacciones se hacen con un bien; precisamente, para evitar este efecto acumulativo se ha ideado el impuesto al valor agregado.

Tanto aquellas formas de tributación a las transacciones y utilización de factores como éstas sobre la producción y circulación de los productos, pueden organizarse sobre la base de discriminaciones en sus tasas y de exenciones que alteren los precios, y por ende hacer que en términos comparativos, unos factores, bienes o servicios, sean más caros o más baratos que otros, y por lo tanto estimular o desalentar su uso. Esto, sin lugar a dudas, ayuda a crear condiciones que inducen a ampliar o reducir las escalas de producción, a concentrar o descentralizar las actividades productivas, a vender en el país o buscar mercados externos, etcétera.

Por último, las tan conocidas formas que adquieren los impuestos a las importaciones, basados sobre una combinación de tributos *ad valorem* y específicos, permite diferenciar los bienes que se internan, y por ende estimular o no su uso. Los tributos a las exportaciones, cuando se aplican a productos o bienes, poseen la misma posibilidad.

Las alternativas que tiene de gravar tan variados actos económicos hace que el sistema tributario tenga una alta potencialidad de regulación sobre las motivaciones que inducen a los agentes privados a producir, acumular, gastar, emplear factores, trabajar con diferentes escalas y diversas técnicas de producción, etc. En la práctica el sistema impositivo es un importante factor exógeno al mercado para la corrección de costos, precios, ganancias, salarios, etc.,

por lo que ayuda a conformar el sistema de precios. De allí que permita modificar las expectativas y decisiones de los agentes económicos.

ii] *Tarifas y precios.* Los precios y tarifas de la producción pública que se vende constituyen otra fuente financiera que el Estado puede utilizar como instrumento para provocar cambios en los precios relativos e inducir decisiones en los agentes privados. Por sí mismos los bienes y servicios creados por el sector público, especialmente cuando no hay interés o condiciones en el sector privado para producirlos, o cuando lo hace a altos costos, generan economías externas para los empresarios quienes se benefician con menores costos, mayores posibilidades de producción y mejores tasas de beneficio.

Los efectos que pueden generarse a través de los precios y tarifas públicas, están sujetos a los criterios con que se determinen respecto al costo de producción, o de funcionamiento de las empresas estatales. Un bien o servicio público puede venderse a precios iguales, mayores o inferiores a su costo unitario de producción. En la alternativa que sean iguales —suponiendo que los costos se calcularon consultando todos los gastos, que incluyen la depreciación de los bienes de capital, y que los precios de compra de los insumos y de los factores, son los prevalecientes en el mercado— el precio no contiene mayores posibilidades de regulación, y los efectos más inmediatos a la oferta pública se remiten a las economías externas aludidas más arriba. Sin embargo, si el precio es menor al costo unitario, además del contenido de redistribución que puede llevar implícito, va a incrementar tales economías, y por ende, a incentivar tanto el uso de dicho bien o servicio como a crear condiciones para la explotación de actividades que lo utilicen. Y por el contrario, si el precio es mayor, transferiría ingresos del sector privado al público. La elección de una de estas al-

ternativas depende de los propósitos y criterios de la política económica.

A menudo el principio seguido consiste en lograr el autofinanciamiento de las empresas públicas, para lo cual se fijan precios y tarifas unitarias iguales a los costos unitarios de producción, o calculados de tal manera que permitan que los ingresos totales por venta cubran el total de sus gastos o desembolsos, incluyendo la depreciación de los equipos. Con esta modalidad de contrastar gastos totales con ingresos totales, en vez de comparar costos unitarios con tarifas o precios, se abren posibilidades para que un mismo tipo de servicio, e incluso un mismo bien, pueda venderse a tarifas o precios distintos, según se quiera favorecer a ciertos grupos de usuarios o de actividades, o extraer de otros rentas o beneficios.

Una tercera modalidad para promover regulaciones específicas consiste en establecer una condición de autofinanciamiento para grupos de empresas públicas. Esto requiere una fijación de tarifas tales que permitan a algunas empresas trabajar con niveles de rentabilidad que favorezcan el uso en el mercado de sus productos, y encarecer el de otras mediante precios que estén por encima de los costos unitarios.

Con esta alternativa, como con la anterior, lo que se logra crear es prácticamente un sistema de tarifas, así como existe un sistema tributario. El conjunto de tarifas tiene, por consiguiente, también una estructura que debería quedar definida por orientaciones de política económica, de manera similar a los impuestos. Tales directivas pueden consistir, entre otras, en acrecentar o reducir las economías externas que por sí mismas crean la oferta pública, o inducir al uso racional de la misma, puesto que en muchas circunstancias se trata de servicios caros y escasos. Tal posibilidad de incorporar criterios distintos, permite que el sistema de tarifas contenga fuertes efectos reguladores, tanto más, cuanto que, de hecho, integra el sistema de precios.

El análisis que se hizo de las tarifas y del financiamiento de las empresas públicas se planteó dentro de la posibilidad que éstas se autofinanciaran, ya sea consideradas en forma individual o de conjunto. También puede plantearse la posibilidad que estas empresas trabajen con déficit, con lo que además de productoras hacen el papel de instrumentos que absorben recursos obtenidos de otras fuentes estatales, como la tributación y el crédito, y con ello el papel de redistribuidoras. Se entiende, desde luego, que para trabajar con déficit así como también con superávit, conviene planificar los resultados, para reducir las posibilidades de ineficiencia y mala administración y asegurar el objetivo que se persigue.

Si se acepta la idea que las tarifas y los precios lleguen a constituir un sistema similar al tributario, por aquella su función de liberar recursos del uso privado y por las de redistribución y de regulación, ambos deberán estimarse de conjunto, ya que los efectos que se quieran obtener con los tributos bien podrían quedar neutralizados o excesivamente intensificados por las tarifas y viceversa.

Al comentar la capacidad de regulación de los tributos y de las tarifas, han quedado en claro la amplitud y la diversificación que pueden alcanzar el sistema impositivo y las tarifas. Esta posibilidad resulta atractiva para los países con escaso grado de integración, homogeneidad, flexibilidad y capacidad para crear tecnologías, como los subdesarrollados. Naturalmente que esa diversificación y pluralidad de funciones atribuidas a estos instrumentos, los hace complejos y exige una permanente evaluación de sus resultados, además de quedar sometidos a frecuentes cambios o adaptaciones. Un sistema tributario simple o de tarifas poco diversificadas, es de más fácil administración y hasta podría ser eficiente para proporcionar ingresos monetarios al sector público; pero, se ha visto ya que tales ingresos no resuelven el pro-

blema principal que consiste en crear condiciones para dotar de recursos físicos a ese sector.

Para que el sistema tributario y el de tarifas operen con eficiencia como instrumentos de regulación específica, deben presentar un amplio margen de posibilidades para diferenciar los impuestos y los precios de los bienes y servicios producidos por el Estado. De este modo sería posible fomentar o desalentar ciertas actividades o conductas en lugar de otras. Esto a su vez implica que la capacidad de regulación de estos dos sistemas —además de la eficiencia administrativa con que se les maneje y su coherencia económica— está en relación con las tasas máximas de cada impuesto, y también con el valor más alto fijado a las tarifas de cada servicio que es posible pagar en condiciones normales. La inflexibilidad que caracteriza a la economía de los países subdesarrollados y sus desequilibrios, hace que para poder modificar un comportamiento deba ser significativa la alternativa de costos o de beneficios frente a una u otra posibilidad que ofrezcan los tributos y tarifas.

De acuerdo con lo anterior, la carga impositiva nominal —o sea, sin considerar las exenciones y rebajas—, y las tarifas o precios máximos, deberían ser relativamente altas, aun cuando la carga real o la tarifa efectiva no lo sea tanto. Esto implica importantes problemas de equidad, de administración y de fijación de tributos y tarifas, que deberían conducir a elaborar una política coherente, flexible y sometida, como ya se ha dicho, a permanente evaluación.

Al igual que las dos fuentes de financiamiento comentadas, los efectos que tiene el endeudamiento público sobre las intenciones y conductas de los agentes privados depende de su composición, es decir, de la forma como el Estado obtiene crédito. A este fin, conviene, en primer término, distinguir entre los créditos externos y los internos; los primeros obviamente carecen de efectos internos específicos en materia de recaudación; sus efectos generales más

inmediatos son aumentar la capacidad de pagos del país sobre el exterior, y dotar de capacidad de pago al sector público.

iii] *La deuda pública.* El endeudamiento público en moneda nacional, conviene, a su vez, clasificarlo entre los créditos que se obtienen de las empresas, de las familias, del mercado de capitales y del sistema bancario, además del que se emplea de hecho, cuando no se pagan oportunamente las adquisiciones y otros gastos.

El Estado, al obtener créditos en el mercado de capitales y de las empresas y familias, emplea el ahorro privado y compite en este sentido con el sector privado; tal competencia puede ayudar a corregir la tasa de interés o el costo del crédito de esas distintas fuentes, y por esa vía estimular la formación de ahorro, o desalentar la inversión, o incorporar presiones en el movimiento de los precios.

En cambio, con el crédito que toma de la banca central o de la banca comercial, puede actuar sobre la oferta global de medios de pago, sobre la forma como éstos llegan a los demandantes de liquidez y también sobre el costo del dinero. En efecto, el crédito que el sector público toma del sistema bancario a través del gasto público se incorpora a la circulación, dotando de liquidez a quienes venden o presten sus servicios al Estado, para difundirse *a posteriori* por el resto de la economía. Ésta es una forma alternativa a la que en ese mismo sentido realiza la banca comercial, y que está sujeta a otros criterios comerciales y financieros. De esta manera, el sector público también entra a competir con el sector privado, con el consiguiente efecto sobre la tasa de interés bancario. Si el sistema monetario opera otorgando preferencia al sector privado no siempre se producirá una modificación sustantiva de la tasa de interés, y la consecuencia más probable del empleo de esta fuente sería afectar la liquidez del sistema, y por ese

medio, si no se toman medidas adecuadas, crear condiciones para que se manifiesten presiones inflacionarias.

Por otra parte, las deudas con los abastecedores, así como las remuneraciones y transferencias no pagadas oportunamente, inducen a restar liquidez y a generar presiones sobre el sistema bancario.

Como puede observarse, los principales efectos del endeudamiento público interno operan sobre la distribución sectorial —entre sector público y privado— del uso del crédito y del ahorro, sobre el costo del crédito empleado como capital de trabajo y el destinado al financiamiento de activos fijos, según sea el grado de competencia que el sector público incorpore en su calidad de demandante en el mercado de capitales y en la banca. Puede regular, bajo ciertas condiciones, el margen de colocaciones de la banca comercial, y modificar el grado de liquidez de la economía, con lo que podría posibilitar tendencias inflacionarias si el endeudamiento público se acrecienta, o tendencias recesivas cuando se frena o decrece.

La naturaleza misma del crédito público, en especial si no se emplea endeudamiento coercitivo, produce efectos reguladores que son más bien de carácter general que específico. En este sentido, es menos rico en posibilidades que los impuestos y las tarifas y precios; pero sus efectos se difunden más, por el hecho mismo que operan sobre la corriente más fluida y homogénea de la economía, como son los medios de pago.

Los comentarios anteriores se hicieron respecto al crédito que el sector público adquiere de los agentes privados de manera voluntaria; pero también recurre al endeudamiento coercitivo, que es aplicable tanto a los bancos y otras instituciones financieras —compañías de seguros, fondos mutuos, asociaciones de ahorro, etc.—, como a las empresas de producción y a las familias. Esta forma de endeudamiento pú-

blico por sus efectos —y naturalmente según la forma como se haya establecido— se asimila bastante a la tributación directa, por lo que constituye un instrumento más de regulación específica.

En efecto, la obligación de conceder crédito al Estado se suele asociar al monto de la renta obtenida, al patrimonio, a ciertos actos que provocaron gastos —viajes, adquisiciones de artículos suntuarios—, a la tenencia de fondos líquidos, etc. En estas circunstancias opera como un instrumento de regulación específica, que se presta para diferenciar tratamientos a grupos de agentes, actividades productivas o formas de consumo e inversión, además de colaborar a la formación de patrimonios de carácter financiero y transferir ahorros al Estado. El carácter coercitivo de estos créditos, y el hecho que puedan permitir la formación de ahorro hace que su establecimiento exija una amplia justificación, la que por lo general consiste en el propósito manifestado de emplear los fondos que se procuren en importantes proyectos o planes de inversión.

iv] *El gasto público.* En cuanto a los gastos públicos, su capacidad para alterar los comportamientos de los agentes privados se deriva, por una parte, de las demandas de factores e insumos que representa; y por otra, al constituir transferencias de poder adquisitivo. En efecto, como se sabe, los desembolsos del sector corresponden a los pagos por remuneraciones, rentas, intereses, y por adquisición de insumos y de bienes de capital, operaciones necesarias para realizar sus funciones de producción e inversión; y a los subsidios, transferencias, créditos concedidos y aportes de capital que hace como parte de su función de redistribución.

En los pagos por contratación de factores y por adquisiciones de insumos y bienes de capital, no siempre es evidente la capacidad efectiva de regulación específica, dado que no se pueden determinar de

manera muy autónoma, o independiente del mercado, como ocurre con los tributos o tarifas, por ejemplo. Estos pagos, en sus valores unitarios, están en alguna medida —y a veces de manera significativa— inducidos por las condiciones predominantes de la oferta y la demanda. Recuérdese que el sector público se provee de factores y productos en competencia con el sector privado, y en esa circunstancia sus decisiones acerca de los precios, intereses, salarios o rentas que paga no son sólo expresión de decisiones de política.

La situación que se plantea en torno de las remuneraciones pagadas por el sector público, es suficientemente ilustrativa de las circunstancias anotadas. En general, en América Latina las remuneraciones se ven afectadas por la desocupación existente y por la insuficiencia de recursos financieros del sector; de manera que difícilmente podría asegurarse que la tasa de salarios públicos pudiera tener efectos reguladores sobre las tasas de los salarios privados; por el contrario, parecería más probable que estas últimas tasas, dadas las mejores condiciones de financiamiento de las empresas, presione sobre el alza de los salarios públicos.

El comentario anterior es válido con referencia a niveles globales o generales; sin embargo, descendiendo a niveles más específicos, pueden encontrarse posibilidades de ejercer influencias sobre aspectos singulares, sean sectoriales, locales o que afecten a determinado grupo de personas en particular. Las remuneraciones pagadas por el sector público a ciertos grupos de profesionales u obreros especializados pueden ser verdaderas variables reguladoras para ese tipo de remuneraciones en el sector privado; más aún, esas remuneraciones pueden ser elementos que induzcan a conformar o modificar la oferta de esos recursos humanos.

Otro tanto puede decirse de los precios que el sector público paga por los bienes y servicios que

demanda. Dentro del conjunto de todos los precios difícilmente influyen los que paga el Estado; pero éste puede incorporar importantes modificaciones cuando se trata de ciertos mercados específicos.

Estos efectos parciales o localizados de los precios o remuneraciones pagadas por el sector público se generan en la medida que su demanda sea significativa, de manera que la capacidad de regulación de los gastos está determinada por dos aspectos: los precios o tasas que decide pagar y el volumen de su demanda. Podría agregarse un tercer aspecto que, en algunos casos, puede ser efectivo según los criterios con que se le administre; se trata de las condiciones o requisitos con que las agencias públicas realizan las contrataciones o transacciones de sus requerimientos. Cuando su demanda es significativa frente a la oferta específica del producto considerado, puede aplicar exigencias de producción, calidad, tecnología, formas de pago, etc., que ayudan a conformar de manera singular, y puede tener efectos más difundidos sobre ciertos tipos de empleo, de demanda, de calidad de algunas clases de productos y hasta de precios en ciertas áreas. Si se trata de recursos humanos, esos efectos pueden extenderse hasta el campo educacional y vocacional.

En resumen, considerada la economía en su conjunto es difícil que se observen cambios en las variables agregadas y formas de conducta de amplios grupos de individuos con los elementos de regulación potenciales implícitos en los pagos del sector público; sin embargo, a niveles específicos, en áreas bien localizadas, en determinados tipos de demanda de recursos humanos y de ciertos bienes y servicios, el sector público puede ejercer ciertas formas de influencia siempre que su demanda sea significativa. En ese caso, los aspectos que hacen las veces de instrumentos de regulación son los precios o tasas de salarios, la magnitud de la demanda y las condiciones de las contrataciones y transacciones.

Las traslaciones de ingresos también pueden ejercer una influencia localizada o limitada, según las condiciones que se impongan a las personas o familias para percibir subsidios y a las empresas para obtener transferencias, créditos o aportes de capital.

Como estas formas de traslaciones significan, por parte de los agentes privados, la obtención de poder adquisitivo con independencia de su participación en el proceso productivo, está siempre presente la posibilidad que induzcan a debilitar esa participación antes que a reforzarla o a reorientarla. Los subsidios familiares pueden debilitar las motivaciones por emplearse, y reforzar la presión por mayores salarios; las transferencias, créditos y aportes de capital a las empresas pueden favorecer el mantenimiento, en éstas, de ineficiencias, o su oposición al aumento del capital de trabajo o a la defensa de su participación en el mercado. Por ello, al igual que en las franquicias tributarias, para transformar estos tipos de desembolsos en instrumentos de estímulo para elevar la productividad, disminuir los costos y precios, o para motivar la ocupación, la capitalización, el mejoramiento de la calidad de los productos, etc., es necesario acondicionarlos vigorosamente.

Como habrá podido observarse, las diversas fuentes de financiamiento y los distintos tipos de desembolsos del sector público le proveen de un amplio instrumental que le permiten influir sobre aspectos específicos de las actividades productivas y de las corrientes de factores; ayudan a conformar el sistema de precios, a distribuir el uso del ahorro y del crédito, regular la liquidez de la economía, además de ser elementos que pueden alterar las motivaciones y comportamientos de los agentes privados.

b] *La regulación global*

La otra forma de concebir la capacidad de regulación que se señaló al principio de este punto, está

relacionada con los efectos que el total del ingreso y del gasto público pueden tener sobre la demanda global y, por esa vía, sobre la ocupación y los precios; este tipo de regulación queda así estrechamente vinculado con el equilibrio presupuestario, tanto en la acepción contable de éste, como en su aspecto económico.

Esta regulación que sobre la demanda global ejercen las finanzas públicas, proviene de la circunstancia que, cuando a través de las formas de recaudación de fondos empleados por el Estado, se retira de la circulación una unidad de ingreso, se tiende a generar una contracción de la demanda mayor que el monto percibido por las arcas fiscales. Y a la inversa, cuando el sector público gasta una unidad de ingreso, induce un proceso acumulativo que acrecienta la demanda por un valor mayor al desembolsado.

La magnitud de estos efectos está determinada por el tipo de gastos o demanda que realiza el sector público, en el sentido que cada desembolso proporciona capacidad de compra a perceptores que tienen diferentes opciones de gastos. Si se demandan bienes y servicios nacionales que para su producción requieren otros bienes y servicios, producidos a su vez por otros sectores o agentes nacionales, el efecto multiplicador es mayor que cuando se trata de demandas de productos con menos insumos nacionales, o cuando se trata directamente de producción importada; en este último caso la ampliación de la demanda interna puede llegar a ser nula. Los efectos restrictivos tienen la misma característica, de manera que serán mayores cuando restan poder adquisitivo a sectores o grupos que demandaban bienes y servicios nacionales con un alto contenido de insumos y factores internos.

Estos efectos restrictivos sobre la demanda provocados por los ingresos públicos y los expansivos generados por los gastos, no necesariamente tienen que resultar balanceados. La igualdad de ambos sería una condición importante para que el financiamiento y

el gasto público no produjeran tendencias inflacionarias ni recesivas; pues un desbalance, porque los efectos expansivos son mayores que los restrictivos, estaría incrementando la demanda global, la que podría ir más allá de la capacidad productiva existente, ocasionando, en ese caso, tendencias inflacionarias. En cambio, si los efectos restrictivos fueran mayores que los expansivos, significaría que el financiamiento público está debilitando más la demanda de la capacidad que tienen los gastos de expandirla, con lo que podrían originarse tendencias recesivas o de desempleo.

La igualdad entre estos dos tipos de efectos da lugar al equilibrio económico global que, como se ha indicado, tiene una alta significación para la actividad productiva y para el mantenimiento del nivel de precios, y va más allá del mero balance entre ingresos y gastos presupuestarios. Esta última igualdad, conocida como el equilibrio contable del presupuesto, es importante para la administración del Estado, puesto que muestra la eficiencia con que se recaudan ingresos y la prudencia con que se manejan los gastos. El equilibrio o desequilibrio contable del presupuesto nada indica acerca de la capacidad para crear excedentes físicos del sistema de ingresos, o para provocar un efecto redistributivo, ni sobre su capacidad para lograr el balance económico aludido; de donde se infiere que todo análisis sobre el presupuesto fiscal, considerado como simple cuadro de ingresos y egresos, no admite otorgar al equilibrio, déficit o superávit, atributos inflacionarios o económicos sustantivos.³

Esta última observación implica que no necesariamente debe haber correspondencia entre el equilibrio contable del presupuesto y el de carácter econó-

* En este sentido las expresiones equilibrio, déficit o superávit presupuestario incluyen el balance entre ingresos corrientes, más los de capital que no significan endeudamiento y los gastos totales del sector público.

mico. Más arriba se indicó que los ingresos, en su conjunto, no siempre provocan un efecto restrictivo equivalente a los efectos expansivos del total de los gastos.

Tal asimetría de estos efectos es muy evidente cuando la expansión que provoca un gasto sobre la economía interna resulta muy bajo o nulo, como ocurre, por ejemplo, con los pagos hechos a sectores de altos ingresos que los ahorran o los envían al exterior. En cambio los recursos para cubrir esos gastos pudieron provenir del consumo popular y haber generado un fuerte efecto restrictivo; en este caso, si el monto de ingresos y desembolsos es igual, y da lugar al equilibrio presupuestario, de hecho se está creando un desbalance económico. En atención a estas circunstancias, es posible que un déficit fiscal no siempre sea inflacionario, como sucede cuando el conjunto de los gastos ha llevado a generar un efecto expansivo total equivalente al restrictivo de los ingresos; ni que por su superávit de garantías que es un instrumento capaz de contraer la demanda.

Desde un punto de vista teórico esta regulación global que puede generar la combinación de ingresos y gastos públicos supone que existe por lo menos una correspondencia grande, si no perfecta, entre las corrientes de ingresos en los distintos sectores de la economía y las corrientes físicas de factores y producción. Para que esta regulación dé los resultados esperados es necesario que exista una completa monetización de la economía y que la oferta sea relativamente elástica, para que no se manifiesten tendencias inflacionarias.

Las economías mixtas latinoamericanas, por no reunir los atributos de las industrializadas, y por ser particularmente vulnerables al comercio exterior, ofrecen un margen estrecho a la aplicación de esta regulación global como instrumento para un proceso de cambio, por lo que se le podría considerar menos eficaz que la regulación específica antes co-

mentada. Sin embargo, no se desconocen los efectos que el movimiento de las variables financieras globales del sector público tienen sobre el equilibrio general de oferta y demanda.

4. EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y LA POLÍTICA ECONÓMICA

En los puntos anteriores se han expuesto las tres funciones que configuran el sistema de ingresos y gastos del Estado: dotar de recursos al sector público, redistribuir el ingreso y el patrimonio, y regular variables económicas y alterar o mantener conductas de empresas y personas, participando en la formación del sistema de precios. Si bien, desde el punto de vista de la planificación del sector público, la primera de esas funciones desempeña un lugar importante, los ingresos y gastos públicos provocan alteraciones en otros aspectos de la economía. Por esta característica el financiamiento público constituye no sólo un instrumento para el plan de producción e inversión públicas, sino también para otros objetivos de la política económica general.

Se ha visto que la traslación de los recursos que origina puede ser parte de la política instrumental al servicio del objetivo de redistribución; que los efectos reguladores de dicho financiamiento operan sobre el equilibrio global y la ocupación; y que cuando adquieren el carácter de específicos pueden ser utilizados para inducir corrientes de factores, o rubros de producción, o de rentas, en un sentido u otro, por lo que pueden concebirse como instrumentos de política sectoriales o regionales.

El hecho que el sistema de ingresos y gastos públicos implique las tres funciones enunciadas, cuando se lo analiza y proyecta como instrumento para dotar de recursos al sector público, se plantea el problema que los diversos tipos de efectos que introduce en el sistema económico pueden llegar a com-

prometer la consecución de objetivos de la política económica no comprendidos en el plan del sector público, e incluso, en forma indirecta, los de éste.

Tal situación se registraría cuando el sistema de ingresos públicos, por ejemplo, afectase el ritmo de crecimiento del ahorro privado cuando ese ritmo fuese necesario para cumplir con objetivos de inversión en determinados sectores productivos. En forma análoga, el nivel y estructura del gasto público puede provocar un incremento en la demanda efectiva de ciertos bienes cuya producción es difícil aumentar.

Por esta diversidad de efectos, el financiamiento público es considerado como uno de los principales instrumentos de la política de desarrollo. La posibilidad de asignarle al sistema de ingresos y gastos del Estado propósitos distintos a los de financiar el plan de producción e inversión, depende de la magnitud del gasto que implican esas actividades con relación a la capacidad del Estado para obtener recursos de la economía.

Así, en una situación hipotética de reducida participación del Estado en el sistema productivo, el margen que podría ofrecer el financiamiento público como instrumento de política económica general sería amplio, permitiendo que los niveles y composición del ingreso y del gasto público se definan principalmente según los objetivos de esa política general. Y por el contrario, si el financiamiento público está muy comprometido por las actividades de producción y acumulación, como consecuencia de la amplia participación del Estado en el sistema productivo, dicho financiamiento se definiría principalmente según esas actividades; su significación como instrumento para las políticas global y sectoriales se limitaría a los efectos indirectos que genera.

En el primer caso, una importante proporción de los impuestos y, en menor medida las tarifas, estaría orientada a provocar cambios en la conducta de los

agentes económicos encareciendo o abaratando los factores e insumos; por otra parte, el gasto público estaría conformado por una cuota significativa de transferencias y subsidios.

En el segundo caso, y debido al volumen del financiamiento público, se presentan complicadas situaciones en el empleo de instrumentos, pues las políticas monetarias, cambiarias, de precios, salarios, etc., además de perseguir sus objetivos específicos, deberían crear condiciones para favorecer la posibilidad de dicho financiamiento y, simultáneamente, corregir los efectos adversos que pudieran introducir en la economía. A diferencia de la situación anterior aquí tiene una doble función.

Estas interrelaciones entre el sistema de ingresos y gastos públicos y la política económica revelan el tipo de complicaciones a que se ve sometido el financiamiento de las actividades públicas. Si éstas no están ordenadas como un conjunto de metas jerarquizadas y coherentes entre sí y con el resto de la economía, es decir, si no constituyen un plan, su financiamiento queda supeditado a las presiones ejercidas en función de otros objetivos de la política económica, así como por consideraciones inmediatas y circunstanciales. En cambio, un plan del sector público constituye un punto de referencia que ayuda a ponderar en qué forma las finanzas públicas perseguirán cada una de sus funciones específicas, a la vez que coloca a los responsables de las actividades públicas en posición de saber qué deben exigir del resto de la política económica y cómo deben acomodar el desenvolvimiento de esas actividades al contexto de la política general de desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- BALOGH, THOMAS, "La política económica y el sistema de precios", en CEPAL, *Boletín Económico de América Latina*, marzo de 1961, vol. VI, núm. 1.
- ✓ BARAN, PAUL, "La planificación en los países capitalistas avanzados", en *Panorama Económico*, núm. 149, Santiago de Chile, julio de 1956.
- BERTIN, GILES Y., "Peut-on parler d'une politique autonome des dépenses publiques?", en *Revue de Science Financière*, París, 56, núm. 1, enero-marzo de 1964, pp. 25-46.
- BIRD, RICHARD M., Y OLIVER OLMAN (COMP.), *La imposición fiscal en los países en desarrollo*, trad. José Meza Nieto, México, UTEHA, 1968.
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, en adelante CEPAL], *Estudio económico de América Latina 1949* (E/CN.12/164/Rev.1) (Núm. de venta: 1951.II.G.1).
- CEPAL, *Estudio económico de América Latina 1955* (E/CN.12/421/Rev. 1) (Núm. de venta: 1956.II.G.1).
- CEPAL, *Manual de proyectos de desarrollo económico*, México, 1958 (E/CN.12/426 y Add. 1/Rev. 1) (Núm. de venta: 58.II.G.3).
- CEPAL, *El presupuesto fiscal como instrumento de programación del desarrollo económico* (E/CN.12/BRW.1/L.3) y (E/CN.12/521).
- CEPAL, *Presupuesto de programas y de ejecución por actividades*, Santiago de Chile, 1959 (E/CN.12/BRW.1/L.5).
- CEPAL, *La experiencia de los grupos asesores y los problemas prácticos del desarrollo económico*, Santiago de Chile, mayo de 1961 (E/CN.12/584).
- CEPAL, "Inflación y crecimiento: resumen de la experiencia en América Latina", en *Boletín Económico de América Latina*, febrero de 1962, vol. VII, núm. 1.
- CEPAL, *Estudios sobre la electricidad en América Latina*, (E/CN.12/630) (núm. de venta: 63.II.9.3).
- CEPAL, *El desarrollo de América Latina en la postguerra*,

- Nueva York, 1963 (E/CN.12/659/Rev. 1) (Núm. de venta: 64.II.9.6).
- × CEPAL, "Progresos en materia de planificación en América Latina", en *Boletín Económico de América Latina*, octubre de 1963, vol. VIII, núm. 2.
- CEPAL, *Situación habitacional, política y programas de vivienda en América Latina, 1960-63*, Santiago de Chile, 1964 (ST/ECLA/CONF.16/L.1).
- CEPAL, *Los transportes en América Latina* (E/CN.12/703) (Núm. de venta: 65.II.G.7).
- CEPAL, *Estudio económico de América Latina 1964* (E/CN.12/711/Rev. 1) (Núm. de venta: 66.II.9.1).
- CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina*, Nueva York, 1965 (E/CN.12/716/Rev. 1) (Núm. de venta: 66.II.9.4).
- × CEPAL, "Desarrollo social y planificación social: estudio de problemas conceptuales y prácticos en América Latina", documento presentado a la Conferencia Latinoamericana sobre Infancia y Juventud en el Desarrollo Nacional, celebrada en Santiago de Chile, del 28 de noviembre al 11 de diciembre de 1965 (Doc. E/LACCY/BP/L.4), publicado en *Boletín Económico de América Latina*, abril de 1966, vol. XI, núm. 1.
- × CEPAL, "La Planificación en América Latina" (E/CN.12/772), publicado en *Boletín Económico de América Latina*, octubre de 1967, vol. XII, núm. 2.
- × CEPAL, "Planificación y ejecución de planes en América Latina, Informe del Comité de Planificación del Desarrollo", en *Boletín Económico de América Latina*, octubre 1967, vol. XII, núm. 2 (E/4362).
- CEPAL, Unidad de Administración Pública, *Aspectos administrativos generales de la planificación*, documento presentado al Seminario sobre aspectos administrativos de la ejecución de planes de desarrollo, celebrado en Santiago de Chile, del 19 al 27 de febrero de 1968 (E/CN.12/811) (Núm. de venta: S69.II.9.2).
- CIBOTTI, R., Y F. WEFFORT, "La planificación del sector público. Una perspectiva sociológica", en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, julio-septiembre de 1967, vol. 7, núm. 26.
- CIBOTTI, RICARDO, *La infraestructura en la planificación del desarrollo*, Cuadernos del Instituto, serie II, núm. 3, Santiago de Chile, 1968.

- CIES, *El financiamiento externo para el desarrollo de la América Latina*, Washington, mayo de 1969 (CIES/1382).
- COLOMBIA, CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y PLANEACIÓN, *Plan cuatrienal de inversiones públicas nacionales, Colombia 1961-64*, Bogotá, 1961.
- CONSEJO NACIONAL DE ECONOMÍA, OFICINA DE PLANIFICACIÓN, *Estudio del sector público de Nicaragua*, Nicaragua, 1950-62.
- CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN ECONÓMICA, *Primer programa bienal de inversiones públicas*, El Salvador, 1964-65.
- FRIEDMANN, W., "A Theory of Public Industrial Enterprise", en *Public Enterprise*, ed. por A. H. Hanson, Bruselas, 1955.
- GABINETE DE ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO, *Plano de Investimentos e Serviços Públicos*, Brasil (Estado de Rio Grande do Sul), 1964-66.
- ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social), *Discusiones sobre planificación*, Siglo XXI Editores, México, 1966.
- INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN, *Programas de inversiones públicas*, Perú, 1966.
- MARTNER, GONZALO, *Planificación y presupuesto por programas*, Siglo XXI Editores, México, 1967. (Publicación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social).
- MUSGRAVE, RICHARD A., *Teoría de la hacienda pública*, trad. de José María Lozano Irueta, Ed. Aguilar, Madrid, 1968.
- MYRDAL, GUNNAR, *El Estado del futuro*, trad. de Florentino M. Torner, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.
- NACIONES UNIDAS, División de Administración Pública de las Naciones Unidas, *Control de planes, programas y proyectos de operación*, documento presentado al Seminario sobre aspectos administrativos de la ejecución de planes de desarrollo, celebrado en Santiago de Chile, del 19 al 27 de febrero de 1968 (E/CN.12/811) (Núm. de venta: S69.II.9.2).
- NACIONES UNIDAS, *Organization and Administration of Public Enterprises, Selected Papers*, Nueva York, 1968 (ST/TAO/M/36).

- OFICINA DE PLANIFICACIÓN, *Plan operativo anual de inversiones públicas*, Costa Rica, 1969.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, *Programación de la salud. Problemas conceptuales y metodológicos*, Washington, 1965 (Publicaciones científicas núm. 111).
- PREBISCH, RAÚL, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.
- ROMERO LOZANO, S., Y S. FERRER, *El planeamiento de la educación*, Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, serie II, núm. 7, Santiago de Chile, 1968.
- SAMPAIO, PLINIO, *Algunos aspectos administrativos de la reforma agraria en Chile*, ICIRA, Santiago de Chile, 1965.



Nº 3722

impreso en editorial muñoz, s. a.
privada del dr. márquez 81 — méxico 7, d. f.
cinco mil ejemplares
20 de septiembre de 1970