INT-2422

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION ECONOMICA
Y SOCIAL

Santiago, junio de 1968

METODOLOGIA PARA LA FORMULACION DE PLANES OPERATIVOS ANUALES *

* Preparado por la División de Servicios de Asesoría para el Curso sobre Planes Operativos Anuales (17 de junio al 31 de julio de 1968). Borrador solo para comentarios (Preliminar).

PREFACIO

Este documento presenta una metodología preliminar para la formulación de planes operativos anuales. Pero el hecho de descender a períodos de planificación a corto plazo, no supone la aceptación de una alternativa que reemplace a la de mediano plazo. Un sistema completo e integrado de planificación debe estar compuesto, tanto por planes que cubran las acciones más inmediatas, como aquéllas más lejanas en el tiempo. Los planes a largo plazo marcan el derrotero que da sentido y orientación a lo que debe hacerse en el futuro inmediato y que, en este documento, representan los programas de ejecución y el campo de la política económica que se aplicará en el curso de un año.

La concepción sobre el corto plazo excluye, por lo tanto, toda discusión sobre el sentido de esta técnica y afirma la idea de complementariedad dentro de un proceso temporal del que forman parte de un todo, el corto, mediano y largo plazo.

Se presentan, además, las modalidades típicas del diagnóstico, así como la forma de fijar las metas y objetivos dentro del cuadro de restricciones que caracterizan el corto plazo. Especial atención se brinda a las relaciones que deben existir entre las líneas de orientación que plantea un plan de mediano plazo al sector público y la traducción de las mismas en acciones concretas coherentes con aquéllas, no sólo en cuanto a la asignación de recursos, sino también con respecto a la responsabilidad de ejecución.

La operación de un sistema como el descrito, requiere de ciertos mecanismos institucionales, así como de un reordenamiento en el sistema estadístico. Sin ello no se podrá cumplir con la exigencia de comunicaciones fluidas y de compulsas periódicas, a través de encuestas, que faciliten el conocimiento de las intenciones de los diferentes agentes económicos.

/Lograr los

Lograr los objetivos de un funcionamiento rápido y adecuado, supone una ardua tarea. Al comienzo, por lo tanto, se presentarán dificultades previsibles.

La primera tendrá relación con el cumplimiento de los plazos en las fases del trabajo. El plan anual tiene una perentoriedad que no se presenta en la planificación a plazos mayores y, quizá, al comienzo, será difícil lograr exactitud en su cronología. Esto, no invalida su necesidad ni disminuye su importancia. Por el contrario. La permanencia de la función, irá gradualmente estructurando el sistema, formando los equipos necesarios y enriqueciendo su experiencia sobre el funcionamiento de la economía en el corto plazo. Para ello, deberá tenerse en consideración los aspectos vinculados con la política de precios y salarios, moneda, comercio exterior y sus correspondientes impactos. La incorporación de estos elementos contribuirá para que los planificadores puedan asesorar a los niveles políticos con mayor conocimiento y oportunidad.

Una segunda dificultad será vencer la incomunicación institucional que es común en la mayoría de los países donde hay muy poco diálogo entre los organismos públicos y entre éstos y los privados. Mientras llegan las reformas administrativas de fondo, deberán desplegarse esfuerzos para corregir las trabas en la coordinación, especialmente en lo referente a las instituciones con gravitación en las políticas a corto plazo, como es el caso de los Bancos Centrales, Ministerios de Hacienda, Finanzas y económicos en general.

Un tercer elemento de perturbación en la planificación anual, está dado por la inestabilidad que caracteriza a las economías latinoamericanas, ya sea por las fluctuaciones de un comercio exterior muy vulnerable o por otras deficiencias estructurales que se traducen en agudos procesos inflacionistas que introducen factores de difícil predicción para la aplicación de medidas de política económica.

Si a estas características se suma la inexperiencia que suponen los primeros avances en este campo, se tiene sin duda un panorama que ofrece

/escollos que

escollos que pueden ser superados, como ha ocurrido en otros países, donde después de un proceso de tanteos, se llegó a convertir a la planificación a corto plazo en una herramienta indispensable de acción de gobierno.

El material incluido en este documento concreta una larga preocupación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social por la planificación a corto plazo. Pero, es dable reconocer que contribuyó en gran medida a esta posibilidad el Seminario Interno sobre Planes Operativos Anuales que se celebró en nuestra sede en noviembre de 1966 con la participación del señor Jacques Mayer, ex-asesor de la División de Previsión del Ministerio de Finanzas de Francia, con el auspicio de la Cooperación Técnica de ese país. Gran parte de los materiales de base de dicho Seminario sirvieron para preparar esta metodología preliminar. El apoyo obtenido posteriormente por la Cooperación Técnica Francesa, que asignó dos profesores para este primer Curso sobre Planes Operativos Anuales, obliga a un especial reconocimiento.

METODOLOGIA PRELIMINAR PARA LA FORMULACION DE PLANES OPERATIVOS ANUALES

INDICE

/IV. El

/C. El

/C. Los

Capítulo I

EL SISTEMA DE PLANIFICACION

A. Introducción

Operar un sistema de planificación exige la existencia de una serie de mecanismos que realicen las tareas que le están asignadas, en términos de preparación de planes a diferentes plazos, e incluyan tanto una visión con perspectiva a largo plazo como las correspondientes acciones directas de política económica necesarias para la promoción del desarrollo.

Este documento no intenta hacer un análisis exhaustivo de qué debe ser un sistema de planificación integral, pues tal tarea ya ha sido realizada en diferentes oportunidades. Se propone, más bien, señalar las deficiencias que existen en lo referente a la planificación a corto plazo y las implicaciones que dicha circunstancia tuvo sobre su afianzamiento como instrumento de uso sistemático y permanente en la acción de gobierno.

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

/Claro está

Claro está que en un plan a largo o mediano plazo, no se puede descender al grado de detalle que permite un plan operativo. En este sentido, aquellos planes - aun cuando tuvieran una formulación técnica apropiada - por su misma naturaleza no podrían facilitar el proceso de decisiones diarias a que se enfrenta un funcionario público. En realidad, el tipo de planes más difundido, sólo ilustrado acerca de las aspiraciones de transformación de la economía a un plazo de 5 o 10 años, pero dejaba sin puntos de referencia a quienes querían tomar decisiones coherentes con esas aspiraciones pues, precisamente, faltaba esa parte tan vital del sistema y del proceso de planificación. Se carecía de los eslabones que unieran las acciones de hoy y de mañana con las del futuro mediato.

Este tramo faltante en el complejo proceso de planificación contribuyó, junto con otros elementos, a alejar de la planificación a quienes tenían responsabilidades políticas, y este método de toma de decisiones quedó al margen del quehacer político.

Pronto fue advertida esta deficiencia y se quiso subsanarla acortando los plazos de los planes, de 5 y 10 años a 2 o 3; esto dio lugar a los planes bienales o trienales que se difundieron en varios países.

La técnica utilizada para este tipo de planes no difirió mucho de la metodología aplicada para los de mediano y largo plazo. No hubo en esto cambio de rumbo, lo que en parte se hizo fue seccionar las metas en períodos anuales que, dieron como resultado el tipo de plan bienal o trienal a que se hizo referencia. En otros casos se formularon planes anuales sin mayor conexión con planteamientos a largo plazo, concebidos más bien para enfrentar situaciones de emergencia o constituir presiones inflacionarias.

Lo ocurrido en este aspecto, así como la necesidad de orientación concreta que tienen los ejecutores de la política, motivaron los esfuerzos en el diseño de un sistema de planificación anual con rasgos particulares que lo distinguen de las técnicas de planificación a plazos mayores. En este sentido existen grandes diferencias entre el corto y el largo plazo sobre la forma de diagnosticar los obstáculos y las posibilidades potenciales de la economía, la fijación de objetivos y metas, las implicaciones de las rigideces, la forma de control de la acción programada, las medidas de política económica y los organismos que participan en las mismas.

/Se considera

Se considera importante, como forma de ubicarse en el problema, detallar con precisión en qué aspectos principales difiere un enfoque de planificación a largo plazo de otro a corto plazo.

B. Diferencias de método entre la planificación a corto y largo plazo

Por lo que a la manera de diagnosticar se refiere, existen diferencias sustanciales. Los planes a mediano plazo en general analizan las tendencias de la economía, tratan de percibir los estrangulamientos de carácter estructural que impiden el desarrollo económico y ofrecen las orientaciones básicas sobre cómo corregir estos estrangulamientos. Los planes a corto plazo, en cambio, ponen más énfasis en el análisis de la economía desde un punto de vista coyuntural. O sea, que en realidad lo que se hace es tomar en consideración los caracteres especiales que se presume van a presentarse durante el año para el cual se está preparando el plan operativo. En consecuencia, puede observarse que el diagnóstico en que se basan los planes a corto plazo no se preocupa principalmente de descubrir problemas estructurales, sino de estudiar el medio circunstancial en que es necesario resolverlos una vez que fueron descubiertos mediante el análisis a largo o mediano plazo. Ambos tipos de diagnóstico deben complementarse para servir de marco al plan anual.

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

/El tercer

El tercer punto se vincula a los instrumentos de política económica a aplicar. En los planes a mediano plazo, en general, se emprenden programas o proyectos estratégicos. El fundamento de estos programas lo constituyen las inversiones, particularmente en el sector público, que son esenciales en los planes a mediano plazo; también se inician programas de servicios, ya sea para sectores productivos o sociales. Los planes a corto plazo, por el contrario, utilizan los instrumentos generales de la política presupuestaria, monetaria, de comercio exterior, tributaria, etc. Se emplean diferentes mecanismos de financiamiento, se apela a la acción que el Estado pueda ejercer sobre los precios, las tarifas, los impuestos, etc. Como puede observarse, este instrumental se acerca más al que integra las preocupaciones corrientes de los ministros de hacienda o de finanzas, y los Bancos Centrales, y sería imposible en un plan a corto plazo omitir cuáles serían los instrumentos a los que se recurrirá para obtener los resultados previstos.

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

Una quinta diferencia: para los planes a mediano plazo es posible disponer de un número apreciable de estudios y de trabajos especialmente diseñados para estructurar el contenido del plan, ya que los intervalos permiten solicitar a ciertos organismos, ya sea de la administración pública o de los sectores privados, que investiguen aspectos particulares que interesan para la formulación del plan. No ocurre lo mismo con la preparación de los planes anuales, pues se carece de tiempo para realizar todos los estudios necesarios y, por lo tanto, es muy importante que la oficina encargada de

/su formulación

su formulación mantenga relaciones regulares con todo el conjunto de la administración económica, tanto estatal como privada, para poder ir recibiendo un flujo permanente de las informaciones existentes, ya que cuando se realiza el plan, no es posible la preparación de trabajos ex profeso o de propósito.

Una sexta diferencia es la relacionada con el control de las previsiones; no se refiere al que se realiza durante la ejecución sino al que se hace ex-post. Desde este punto de vista ambos tipos de planes son muy diferentes; un plan a mediano plazo se controla, por ejemplo, cada cinco años, o sea que debe aguardarse ese lapso para saber si el plan se realizó íntegramente o no.

En los planes a corto plazo el control se hace todos los años y, muy a menudo, entre la preparación de un plan anual y su realización, nada extraordinario sucede que pueda modificar lo proyectado. Se tiene por lo tanto una posibilidad constante de verificar lo hecho y analizar las causas de los errores en que pudo haberse incurrido.

Finalmente, existe otra diferencia como resultado del tipo de trabajo a que se ven enfrentados los equipos técnicos que se ocupan de los planes a corto y a mediano o largo plazo.

Los técnicos de corto plazo, deben actuar dentro de un marco económico y considerando elementos coyunturales, lo que limita y caracteriza su campo de acción.

Los técnicos de largo plazo, en cambio, deben diseñar el marco dentro del cual debe operar la economía para remover los obstáculos estructurales. En este último caso, las posibilidades que ofrecen los planteamientos, son mucho más flexibles.

Estos hechos, que son consecuencia del ámbito diferente en que deben trabajar, termina por conformar dos mentalidades distintas que ocasiona frecuentemente dificultades en el diálogo. El compromiso que representa un plan anual entre el corto y el largo plazo puede contribuir a acercar las diferencias apuntadas.

Luego de esta breve síntesis que plantea las diferencias entre ambos tipos de planes, puede concluirse que los planes a mediano y corto plazo son cosas muy diferentes, aunque íntimamente relacionadas entre ellas y que ambos

/forman parte

forman parte de una concepción integral de lo que debe ser un sistema de planificación.

C. Necesidad de los planes operativos anuales

A continuación se anuncian una serie de razones que demuestran que los planes operativos han llegado a ser una sentida necesidad en los países para mejorar el funcionamiento de sus sistemas de planificación.

En primer lugar, se puede considerar que los planes de mediano plazo han cumplido sólo determinadas funciones, como ha sido la formación de una conciencia frente a la problemática del desarrollo de los países que los han formulado. Al propio tiempo cabe reconocer que en términos de las transformaciones reales, los logros han sido insuficientes ya que hay elementos de importancia que deberían estar en los planes, racionalizaciones en el funcionamiento del sistema económico, que ni siquiera son incorporadas realmente, esto quizás sea atribuible a la carencia de una metodología o de una técnica para coordinar las acciones a corto plazo. Por lo general se ha tendido a esta actitud: una vez terminado el plan a mediano plazo, los equipos de planificadores participantes en su formulación, luego de un "normal" relajamiento, comienzan al poco tiempo a pensar en un nuevo plan a mediano plazo; el anterior queda fuera del foco de su interés por lo que a ejecución y control se refiere. La aplicación de planes anuales, durante una modesta primera fase, influirá de algún grado para superar la deficiencia señalada.

En segundo lugar, es evidente que, debido a muchas y diversas causas, existe en general una falta de vínculo entre los medios técnicos de planificación y el medio político. Esta situación se ve agravada por el hecho que no existan los planes anuales, pues estos plantean los problemas más corrientes a corto plazo, y que son precisamente los que están más al alcance de la preocupación de los diferentes funcionarios de gobierno. Por disponer de una técnica para preparar esos planes, se convertiría en un valioso instrumento que posibilitase a los políticos apreciar, coordinadamente, y en su conjunto, las decisiones que se tomarán para el año próximo; contribuirían de esta manera a facilitar la comprensión de los problemas entre los medios técnicos de planificación y el nivel político.

/En tercer

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

Una cuarta razón se deriva del hecho que en la mayoría de los países latinoamericanos existe una notable incomunicación dentro del sector público. Como es imposible llevar a la práctica una técnica de planes anuales dentro del aislamiento, se hace necesario que participe toda la administración pública en su formulación. Esto no implica decir que los planes a mediano plazo deban hacerse sin que participe la administración pública, pero esto generalmente se plantea de manera informal y esporádica cuando se preparan los planes. Para el plan anual es imprescindible lograr una activa participación de las diferentes unidades del sector público.

Una quinta razón en favor de la necesidad de los planes operativos está relacionada con los sistemas de información estadística. Los planes son grandes "insumidores" de información, pero cuando están funcionando se transforman en grandes productores de información, muy útil para mejorar la calidad y precisión de los planes a mediano plazo.

Una sexta razón se sigue de la necesidad que los planes anuales tengan cierta cronología rígida, porque deben ser útiles para el año siguiente y las previsiones deben hacerse antes que el mismo empiece a regir. Esto implica que debe organizarse un sistema de información estadística para que los datos fluyan normal y oportunamente; el diseño del sistema atenderá las necesidades de los planes para que puedan formularse en tiempo. Esto

/obligará a

obligará a sistematizar la información estadística, cuya utilidad favorecerá todo el sistema de planificación.

Y por último hay otras dos razones importantes que recomiendan la utilidad de aplicar estas técnicas:

En América Latina se introdujeron durante estos últimos años las técnicas de presupuesto por programa que dieron resultados más formales que sustantivos, precisamente porque carecían de planes anuales. El instrumento presupuestario aguardó una ayuda sustantiva para plantear una racionalización del gasto público en función de metas concretas de desarrollo económico. La existencia de planes anuales permitirá aprovechar mejor todo el esfuerzo antes hecho en materia presupuestaria.

Y un último argumento a favor de la realización de los planes anuales: en este momento los gobiernos requieren este tipo de colaboración para diseñar y formular sus políticas dentro de un marco de coherencia general.

D. Aplicación de los planes operativos anuales en América Latina

No es difícil advertir los inconvenientes que puede acarrear imponer un sistema de planificación anual, si se advierte que ciertos requisitos básicos de esta técnica deben superar las deficiencias de las estadísticas primarias y derivadas, como así la típica falta de coordinación existente entre los organismos del sector público y de éste con el privado. Ante esta disyuntiva, plantéase el mismo problema que se presentó a la planificación en sus épocas iniciales y que consistía en encarar alguna de estas dos posibilidades: Una, no abordar la cuestión hasta que no estuviesen satisfechos los requisitos básicos que requiere una satisfactoria aplicación de la técnica; otra, es tratar de disponer desde el comienzo de una idea clara sobre los elementos que componen un plan anual y sus interrelaciones; cómo contribuye a las previsiones del comportamiento económico y al proceso de análisis y elección de alternativas que permita tomar las decisiones más compatibles con los objetivos a mediano o largo plazo.

Sin duda, esta última alternativa es la más constructiva; por ello se tratará de dar a este documento una visión integral del problema para, posteriormente, ir determinando sus puntos débiles y delineando los métodos que permitan su superación transitoria al mismo tiempo que se van arbitrando las medidas necesarias para efectuar las correcciones definitivas.

/Con el

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

Otros países podrán operar con un marco macroeconómico que otorgue mayor solidez a los planteamientos del año siguiente; se basarían, desde luego, en modelos econométricos relativamente simples.

Otros países podrían abordar el problema tratando de cumplir con todos los requisitos que se plantearán a lo largo de este documento. En este sentido sólo se ha pretendido dar una visión de conjunto sobre lo que debe ser un plan operativo anual, dejando que los técnicos, frente a las limitaciones prácticas de cada caso, vayan diseñando medidas específicas para superar las dificultades y sentar las bases de una organización permanente que ponga en funcionamiento todo el sistema.

/Capítulo II

Capítulo II

LAS RELACIONES ENTRE LOS PLANES A MEDIANO Y CORTO PLAZO

A. Introducción

Como ya se señaló en el capítulo anterior, la gran mayoría de los esfuerzos de planificación en América Latina aparecen como incompletos por carecer de un método coherente para plantear las metas y políticas anuales en concordancia con los planes a mediano o largo plazo. De esta manera se trata de incorporar un conjunto de mecanismos e instituciones que en la actualidad no tienen representatividad en el sistema de planificación. La inexistencia de estos planes anuales constituye una de las causas que dificultan la ejecución de las políticas de desarrollo a más largo plazo y, a su vez, entorpecen la visión general coordinada de los problemas a corto plazo. Se reconoce que estas acciones pueden desviarse de los planes trazados por hechos forzados o por decisiones basadas en un mejor conocimiento de la realidad, circunstancias que, a su vez pueden imponer una modificación de los planes a mediano o largo plazo. En consecuencia, no se trata de crear un nuevo marco para los planes a corto plazo que, por su rigidez, sólo sirva para mostrar su incumplimiento. Por el contrario, se trata de establecer un método para tomar decisiones a corto plazo, considerando los lineamientos de los planes, el conocimiento que se tiene del presente y que se acrecienta y precisa a medida que se acerca la fecha de ejecución. A corto plazo existen hechos accidentales que pueden justificar una desviación transitoria de las metas y políticas trazadas, y aparecen nuevos hechos de mayor importancia que pueden justificar una modificación de los planes. Simultáneamente debe tenerse en cuenta la capacidad real operativa a corto plazo de la administración para materializar el cambio previsto, y el ambiente político existente como elemento que debe considerarse en la evaluación de la oportunidad de los cambios planteados para un año determinado. Ninguno de los elementos mencionados pueden considerarse de manera satisfactoria en un plan a mediano plazo; el último, acerca del ambiente político, debe analizarse naturalmente fuera del contexto del plan en la oportunidad adecuada. Se justifican los planes anuales por traducir en metas precisas y concretas para un año dado

/los planteamientos

los planteamientos del plan a largo plazo, considerando que cuando se formula el plan, el "ambiente" socio-económico y político al cual se aplicarían esas acciones es mucho menos conocido que cuando se aproxima su ejecución. Los hechos ocurridos entre la fecha de formulación o revisión del plan a largo o mediano plazo y el momento de su ejecución en un año determinado, constituyen elementos nuevos e imprevisibles indispensables para definir las metas de un plan anual. Las diferencias entre un plan a mediano o largo plazo, no sólo se refieren a problemas de oportunidad de la acción y capacidad real de ejecución, sino que además el énfasis de sus preocupaciones se refieren a aspectos diferentes. Los planes a mediano o largo plazo no requieren el detalle y precisión de los planes anuales y su preocupación fundamental son las transformaciones de estructura de la economía, y sus problemas reales o físicos. En cambio, como los planes anuales aparentan más bien a ser más un programa de ejecución por fases de esos cambios básicos, definir la parte de esas transformaciones que pueden postergarse para el año siguiente y las limitaciones físicas y financieras impuestas, global y sectorialmente a su cumplimiento, constituyen su eje principal. Lograr un punto de decisión entre las metas anuales de transformación y la prolongación de la rutina a la que tienden todas las rigideces de la administración, constituye la sustancia del plan anual. Este mismo problema puede considerarse como la definición de la capacidad que se tiene para apartarse del hábito y la costumbre en el sentido indicado por los planes, acercándose o superando sus metas según lo indique el análisis de la misma capacidad de modificación a corto plazo. Un sistema de planes anuales busca un método para decidir estas cuestiones racionalmente, y es por ello que los problemas financieros, reajustes de sueldos y salarios, precios, tipos de cambio, política monetaria, etc., son ingredientes propios de un plan anual que raras veces son considerados en planes de otras características y propósitos.

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

/B. La

B. La actitud sicológica

Todo plan es una combinación de "intenciones" con "probabilidades" que se conjugan dentro de un marco de rigideces institucionales. Cuanto más prolongado sea el plazo de un plan, mayor será el predominio de las "intenciones" sobre el contenido programático, y a la inversa, cuanto menor sea el plazo de un plan, mayores serán los elementos sujetos a probabilidadades y mayores las dificultades para incluir en él un grado razonable de intenciones de cambio.

El programador a corto plazo adapta, paulatinamente, su mentalidad hasta lograr un grado apreciable de "sensibilidad" para percibir las reacciones y fluctuaciones y adquiere un gran conocimiento de la realidad y de las dificultades a corto plazo, e inadvertidamente se va convirtiendo en un técnico que trata más bien "predecir" que "programar" el futuro inmediato. Es decir, el técnico que trabaja a corto plazo sufre un proceso de magnificación de las dificultades y rigideces del lapso dentro del cual opera y pierde confianza en las posibilidades de cambio; esto generalmente se llama "el continuismo" de los prácticos. Muy diferente es en cambio la actitud mental del programador que actúa en el largo plazo. Para él la situación presente, con todas sus rigideces, es "un punto de partida" que analiza en relación a cambios importantes situados como deseables y posibles en un "momento futuro". Es decir, por definición supone que ese "punto de partida" es alterable, tanto por la "posibilidad" como por la "necesidad". De manera que lo que es obstáculo para el programador en el campo del corto plazo, es el "punto de iniciación de cambios" para el técnico que formula planes a largo plazo. La "actitud mental", en consecuencia, es bastante diferente. En el plan a largo plazo, o en una estrategia, se dramatizan las consecuencias de la simple proyección de la situación presente, y todo el trabajo de planificación no hace otra cosa que reafirmar constantemente la necesidad de cambios y eliminación de los efectos indeseables que presentará una economía, si las alteraciones propuestas no se materializan dentro de plazos determinados. La imaginación para definir los objetivos y percibir los cambios predomina en este tipo de trabajos, pues ahora el problema está intelectualmente invertido; ya no se trata de lograr lo posible "con el esfuerzo normal y rutinario", sino lo "deseable dentro de lo posible con un esfuerzo especial"; esto se conoce

/como el

como el "optimismo de los teóricos". Cuando no existe un sistema de planes anuales, falta un puente entre ambas mentalidades; surge incomprensión y, a veces, hasta menosprecio mutuo. Sin embargo, la correcta dirección de la política económica exige una síntesis de ambos patrones mentales y de ambas áreas de influencia. Si ello no sucede, la política a corto plazo sobreestimará las dificultades y desestimará la urgencia de los cambios, mientras que los planes a mediano plazo subestimarán el tiempo necesario para alcanzar los objetivos trazados y se apartarán continuamente de la realidad.

C. Los conceptos de "intención" y de "probabilidad"

Para analizar este punto, puede tomarse como ejemplo el Plan Anual.

La acción a corto plazo se plantea típicamente como la elección entre un conjunto de alternativas de política económica para lograr ciertos objetivos dentro del plazo previsto. Pero esta elección tiénese que realizar dentro de ciertas limitaciones más o menos importantes. En primer lugar, el punto de partida no es bien conocido, pues el plan anual se comienza a formular con bastante anticipación a su fecha de entrada en vigor (por ejemplo: marzo de 1967 para entrar en vigor en enero de 1968). En segundo lugar, durante el año de ejecución del plan pueden suceder muchos acontecimientos imprevistos, por lo tanto dicho plan no puede considerar un sólo caso, sino un conjunto de casos determinados por "variantes de tipo aleatorio". En tercer lugar, los objetivos o metas para el año de aplicación del plan están en cierta manera "poco definidos" desde el momento que se plantean variantes de "tipo aleatorio"; es decir, si se materializa una variante de carácter recesivo, las metas tienen que cumplirse dentro de una cierta orientación general: "lograr una recuperación" de la economía. Si por el contrario son presiones inflacionarias las que se materializan, dichas metas tendrán que tratar de cumplirse o modificarse en función de una política antinflacionaria. En cierto sentido se trata de un concepto de metas móviles. En condiciones favorables puede ser un resultado pobre cumplir exactamente, y sin revisar las metas originales, ya que éstas podrían ser superadas en cambio en circunstancias difíciles, puede ser un éxito lograr un 80 por ciento de dichas metas. En cuarto lugar, para lograr tales metas móviles a partir de una situación y evolución dadas, pueden usarse diversos tipos de instrumentos de política económica, y una función del plan anual es analizar la eficacia

/o consecuencias

o consecuencias del uso de ellos para recomendar una alternativa o ayudar a escogerla. Es decir, existen "variantes de política económica".

Como puede apreciarse, el problema de la planificación anual es mucho más complejo que el simple acondicionamiento de la política económica a las metas anuales, porque "tales metas",en cierto grado, son un producto de la misma situación a corto plazo, porque las metas a mediano plazo también pueden cambiar ante acontecimientos cuya evolución no estaba prevista, o bien porque pueden lograrse con "trayectorias anuales" muy diferentes y, por lo tanto, para lograr determinados objetivos existe un abanico de variantes de política económica para lograrlos. Dentro de este cuadro complejo,¿qué es "intención" y qué es "probabilidad"? Nótese que al admitir que, en cierto grado, las metas anuales dependen de la evolución a corto plazo, estamos afirmando que las "intenciones" en cierta medida son función de las "probabilidades". Véase esto con más detalle.

Supóngase que las "variantes de tipo aleatorio" (incluyendo el punto de partida) son A, B y C y que las variantes de "política económica" son a y b.

El primer problema que surge durante la formulación de un plan anual, es analizar las combinaciones lógicas y probables entre estas variantes para definir los casos que debería contemplar dicho plan. Supongamos que A es una variante de recesión con determinadas características; B es una variante de crecimiento normal y C una variante de inflación. Por otra parte, a es una variante de aumento de impuestos y b una variante de reformas del sistema de seguridad social. En principio, si se materializan las variantes B o C -----> a y b son conjuntamente aplicables. Pero si la variante es A entonces probablemente sólo la variante b es aplicable por haberse hecho inoportuna la variable a. Esto es un análisis simple de posibilidades, pues las variantes A, B y C no tienen la misma probabilidad de materialización, y las variantes a y b tienen distinta probabilidad de aceptación política.

Variantes de política económica / Variantes aleatorias	a (Aumento de impuestos)	b (Reformas del sistema de Seguridad Social)
A (Recesión)	No	Si
B (Crecimiento normal)	Si	Si
C (Inflación)	Si	Si

Pero, como el plan anual tiene que analizar diversas posibilidades dentro de diferentes probabilidades, dicho análisis tiene que hacerse no sólo basándose sobre las políticas coherentes para la variante aleatoria más probable, sino estrictamente en función de cada variante seleccionada en función de una probabilidad razonable de materialización. En esta forma el plan anual aborda el problema de los acontecimientos imprevistos.

Hechas las combinaciones lógicas, es necesario desarrollar en sus consecuencias las alternativas. Al efecto llamaremos alternativas las combinaciones lógicas de variantes aleatorias y de política económica. Para ello, es necesario, primero, "programar las alternativas en todas sus subvariantes lógicas". Por ejemplo, la alternativa B de crecimiento normal puede enunciarse sobre la base de un 5 por ciento de crecimiento del PIB, de un 4 por ciento de las exportaciones, un 8 por ciento de la tasa de salarios, etc. O, la misma alternativa puede enunciarse en función de un 6 por ciento del PIB, un 5 por ciento de las exportaciones, etc.; cada una tendrá sus consecuencias y sus resultados. Esta es más o menos la concepción que patrocina en Francia la formulación del "Presupuesto Exploratorio", y que sirve de base

/para programar,

para programar, con computadoras, el cálculo de todas las alternativas con sus combinaciones lógicas mediante el modelo Zogol I.[1/]

En relación con la formulación de una alternativa que signifique ejecutar el plan de mediano plazo, caben varias preguntas:

a) ¿Cuál es la variante plan para el año 1 si el Plan a mediano plazo no fija metas anuales?

b) Aunque se fijaran las metas anuales, ¿qué significan esas metas una vez transcurridos varios años del plan cuando la situación es tan cambiante?

c) ¿Quién asegura la validez del Plan a mediano plazo desde el punto de vista de la oportunidad política de ciertos cambios y metas?

Analícese ahora el problema desde un ángulo positivo.

D. La técnica de coordinación entre los planes a corto y a mediano plazo

¿Cómo puede construirse un plan anual que represente la mejor opción técnica para cumplir el plan de mediano plazo? ¿Qué ventaja tendría adoptar la variante plan como marco de referencia para la formulación del plan anual? ¿Cuál es la variante plan y cómo definirla? Son algunas preguntas pertinentes.

Como punto de partida para este análisis tenemos que definir el concepto de "trayectoria". En la formulación de los planes a mediano plazo, se siguen generalmente dos modalidades por lo que a la fijación de metas se refiere: fijar sólo la cifra del año base y la meta del año final, o determinar metas para determinar cada año del plan. En el primer caso, por definición no se dilucida una trayectoria; en el segundo caso, se define un concepto de trayectoria cuyo significado puede variar. Si como trayectoria se define la evolución discreta de las metas entre el año base y el año final del plan, dicha trayectoria en muchos casos se formula como una evolución suave y media entre el punto inicial y el punto final. En ese caso podríamos hablar de una "trayectoria interpolada"; en otros, la trayectoria responde a un análisis cuidadoso de secuencia tanto desde el punto de vista técnico como político, y con esos criterios se fijan las metas para los años intermedios. En esta situación podríamos hablar de una "trayectoria" a secas en el verdadero concepto de la palabra. En la realidad se dan ambos casos y mezclas de ellos, pero en general existe una ligera insistencia en favor del uso de la

1/ Ver Capítulo V.

/"trayectoria interpolada"

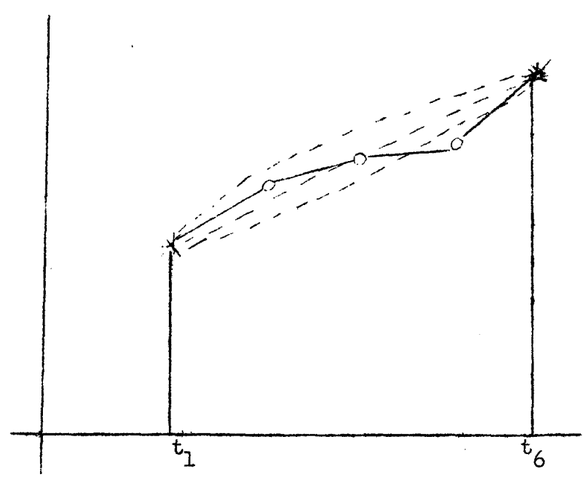
"trayectoria interpolada" con un análisis más cuidadoso de las metas posibles para los dos primeros años. Esto significa que la guía de orientación que generalmente proporciona el plan a mediano plazo, para las metas anuales, por una parte, es débil, y por otra, su validez es decreciente a medida que transcurre el período que abarca el plan. Si a esto se agrega la debilidad inherente al "punto de partida", tenemos que llegar a la conclusión que efectivamente no es sencillo definir la variante plan. Véanse estos problemas con un poco más de detalle. Para la discusión se separan y sólo por razones metodológicas, dos temas: a) la relación entre el punto inicial y el punto terminal en un plan a mediano plazo; y b) el problema de la trayectoria misma.

El problema del punto de partida incierto está evidentemente relacionado con la validez y significado de la meta al término del plan. Por ejemplo si estamos en el período 0 cuando se formula el plan agrario, es en esa fecha que se deben "estimar" las metas de producción agropecuarias para el plan cuya ejecución empieza en el período 1. Si tal estimación es 100, por ejemplo, y la meta al término de cinco años es llegar a 150, dicha meta ¿sigue siendo correcta si la cifra del período 1 es en realidad 110?

En el gráfico siguiente, i es el nivel de producción agropecuaria en oportunidad de formulación del plan, b el nivel estimado de producción en el año base del plan, a el nivel real de producción en el año base que, naturalmente, se desconocía, en el período t_o, c la meta de producción según el plan en el punto t_b, y d una probable meta de producción concordante con el punto a.

¿Cuál es realmente, c o d la meta final del plan o algún punto intermedio entre c y d? Dentro del contexto mismo del plan a mediano plazo este problema carece de solución; en cambio si los planes anuales no se consideran un método rígido de cumplimiento del plan de mediano plazo, sino un medio de interpretar su sentido y orientación sacando el máximo provecho de las situaciones coyunturales, entonces podrá decirse que el nivel c es un mínimo y metas superiores a esas pueden ser consideradas y cumplidas según sea la evolución y manejo de las situaciones coyunturales. Es decir, es obligación del plan anual interpretar dentro de ciertas restricciones el sentido de las metas del plan a mediano plazo y en consecuencia fijarlas para el año.

Veamos ahora el segundo aspecto del problema: la trayectoria en el cumplimiento de las metas. Si suponemos que están perfectamente definidos los puntos inicial y terminal del plan, queda el problema de hacer explícitas las metas intermedias entre esos puntos. Teóricamente existen infinidad de trayectorias que, partiendo del punto inicial, alcancen el nivel de la meta final.



/En el

En el gráfico se representa con una línea continua la trayectoria seguida por las metas de planes anuales consecutivos y con línea cortada diversas trayectorias posibles en el plan a mediano plazo.

Ahora bien, recuérdese que las trayectorias en el plan a mediano plazo responden, si están bien concebidas, tanto a un análisis de secuencia técnico-económico como a un análisis de secuencias socio-político con abstracción de la coyuntura, por cuanto ésta no puede predecirse a mediano plazo. Por lo tanto, las metas anuales de los planes operativos se basan en parte sobre una evaluación oportuna de la secuencia técnico-económica y de la socio-política que apoya las metas del plan a mediano plazo, así como del análisis de coyuntura.

La secuencia técnico-económica y la socio-política hecha en el período t_o para las metas del período t_2 condujo a las metas que el plan a mediano plazo fijó para el período t_2. Pero ese mismo análisis hecho en el período t_1 o a principios del período t_2 puede llegar a otras conclusiones o metas, por encima o por debajo de las metas originales, de donde se deduce nuevamente que el plan anual tiene que concebirse como una interpretación actualizada dentro de ciertas restricciones del plan a mediano plazo. Por lo tanto, como concepción real no existe la meta anual del plan a mediano plazo, tal meta sólo existe como marco de interpretación de conjunto entre el punto inicial y el punto final.

Sin embargo, este argumento no invalida el sistema de fijar metas anuales dentro de los planes a mediano plazo y entregar tal función sólo a los planes anuales. En cambio, el planteamiento anterior tiene importancia para analizar, de manera selectiva, la conveniencia y carácter de las metas anuales de los planes a mediano plazo y sentar criterios que permitan evaluar el cumplimiento de dichos planes. Analícense ambas cuestiones.

Las metas anuales del plan a mediano plazo, tal como antes se señaló, constituyen los puntos de la trayectoria discontinua entre el punto de partida y término del plan, puntos que, a su vez, tienen que responder a un análisis de secuencia técnico-económica y socio-política. De manera que el problema de fijar o no fijar metas anuales en el contexto del plan a mediano plazo, no es otro que el de decidir sobre la utilidad y posibilidad que tendría realizar dichos análisis de secuencia. Es decir, estamos suponiendo que no

/se sigue

se sigue el método fácil, aunque poco útil, de las "trayectorias interpoladas". Así planteado el asunto, resulta claro que una "meta de término de plan", si está racionalmente concebida, es el resultado del análisis de las metas anuales atendiendo a los criterios mencionados, esto es, el resultado de "una trayectoria" deseable y posible, aunque no sea la única trayectoria que satisfaga esos requisitos. Por lo tanto, la fijación de una meta final tiene implícita una trayectoria que le sirve de apoyo y justificación. Aunque sea sólo desde ese punto de vista es conveniente fijar metas anuales en el plan a mediano plazo. Pero, si consideramos el conjunto de metas de un plan, la argumentación es aún más fuerte, porque tales metas están generalmente interrelacionadas; de manera que si no se conocen los puntos intermedios entre el principio y el término del plan, no es posible verificar la coherencia dinámica del mismo en el sentido que indicaría un análisis de PERT. Si se ignora la fecha, por ejemplo, en que debería entrar en funcionamiento una nueva planta de cemento, también será incierta la ejecución de los proyectos que insumen ese material, o las metas de comercio exterior se verán distorsionadas por tener que incluir importaciones de cemento no previstas. Por otro lado, para muchos aspectos hay una gran diferencia que la meta de pasar de 100 a 150 en 5 años se logre gradualmente, con un gran esfuerzo inicial o con un esfuerzo al término del plan; esto tampoco es indiferente para los problemas de financiamiento, comercio exterior, etc. Por otra parte, el análisis cualitativo sobre la oportunidad política de una determinada secuencia de medidas o cambios, también integra el examen al que deben someterse las metas de los planes a mediano plazo, y en consecuencia todos los argumentos anteriores hechos en relación a la secuencia técnico-económica son válidos para el análisis socio-político.[1/]

Todo esto tiene natural trascendencia en la definición de criterios cuantitativos para evaluar el cumplimiento de los planes a mediano plazo.

1/ Para el análisis de secuencia socio-política de medidas de política económica véase el estudio de A.E. Calcagno y J. De Barbieri, Aplicación de la técnica de los modelos al análisis de la realidad política, Escuela Latinoamericana de Ciencia Política y Administración Pública, Santiago de Chile 1967.

/A simple

A simple vista surgen como posibles tres patrones de referencia: a) las metas anuales de los planes a mediano plazo; b) las metas de los planes anuales operativos; y c) la brecha entre las metas cumplidas y las metas finales del plan a mediano plazo en relación al tiempo que resta para cumplirlas. Si se analiza el asunto con cuidado, se verá que los tres indicadores señalados tienen limitaciones; los dos primeros, quedan afectados por el carácter coyuntural de la economía a corto plazo, siendo las metas anuales del plan a mediano plazo excesivamente rígidas para juzgar el esfuerzo puesto en el cumplimiento del plan, y quizás demasiado flexibles las metas de los planes anuales para escapar a las rigideces de la coyuntura. El tercer criterio, en el fondo, comprende los otros dos, puesto que, por un lado, tiene como marco de referencia las metas del último año del plan y, por el otro, los logros alcanzados a la fecha, es decir, las metas anuales cumplidas. Este puede ser un buen indicador, pero su utilidad se limita a los primeros años de ejecución de un plan.

Surge aquí una cuestión de fondo sobre qué pretende la evaluación del cumplimiento de un plan, tema sobre el cual pueden adoptarse por lo menos dos posiciones: a) definir la evaluación del cumplimiento como la relación entre el esfuerzo posible en la dirección deseada y el esfuerzo realizado, y b) simplemente considerar que las metas son propósitos dados y cualquier desviación temporal o definitiva por debajo de esos propósitos es un incumplimiento del plan que puede explicarse por razones de fuerza mayor o por falta de esfuerzo en la dirección prevista. Naturalmente, que el primer criterio es más subjetivo y complejo, pero también el segundo escapa al problema, ya discutido, del significado real de las metas anuales de los planes a mediano plazo que se utilicen como referencia.

Por todas estas razones, no es fácil analizar el cumplimiento de un plan como así tampoco señalar las "desviaciones reales" de los planes anuales en relación con los planes a mediano plazo, sin recurrir a criterios cualitativos y a la sustancia y contenido de la política ejecutada en relación a la programada. En todo caso, planes anuales operativos formulados y realizados conscientemente en relación a objetivos a plazos más largos constituyen un elemento de esclarecimiento de la situación. El ideal consiste en que los planes anuales constituyan la trayectoria de máximo

/esfuerzo entre

esfuerzo entre el punto inicial y el punto final de un plan a mediano plazo, considerada la coyuntura económica y política que impera en el período. Como esa trayectoria se desconoce por anticipado, el marco de referencia para juzgar el esfuerzo también se desconoce dentro de ciertos límites y el planificador debe contentarse con indicadores aproximados.

E. El plan anual como estrategia a corto plazo

Contrariamente a lo que sucede con los planes orientadores a mediano y largo plazo, los planes anuales no comprenden exclusivamente metas y políticas para alcanzar ciertos objetivos en el marco de una sola variante. Ello es válido sólo para planes a mediano y largo alcance donde su función es definir propósitos y señalar medios para alcanzarlos; esto hace posible descartar toda una serie de alternativas y prácticamente elaborar y trabajar con sólo una definida como plan. En cambio, los planes anuales, además de definir propósitos y definir políticas, tienen que servir continuamente como instrumentos prácticos de acción, y la acción parte necesariamente de una situación real cambiante por la coyuntura. Por lo tanto, la eficacia de un sistema de planes anuales depende, fundamentalmente, de no aferrarse a una sola alternativa, sino por el contrario, de estar alerta para lograr un pronóstico sobre la que se hace más probable a medida que transcurre el tiempo y ponerse en condiciones de aconsejar oportunamente al nivel de decisión política a corto plazo, cualquiera sea la evolución que siga la economía, y aún cuando ésta se desarrolle dentro del curso menos deseable y probable de entre los varios considerados. La idea consiste en establecer un "sistema de alerta" para que, advertido cualquier desvío, pueda recomendar las medidas que permitan lograr un retorno de la economía hacia el curso deseado-posible.

De acuerdo a lo anterior, todo sistema de planes anuales operativos debe trabajar con:

a) la alternativa de metas que dan las cifras anuales del plan a mediano plazo;

b) la alternativa de metas escogidas como propósitos por el plan anual operativo (curso-deseado-posible); y

c) las alternativas y variantes posibles, deseables o no, que se estimen indispensables explorar para un estudio de sus consecuencias así como las políticas para corregirlas en la dirección que señala alternativa (b).

/El arte

El arte de la política a corto plazo consiste justamente en percibir con tiempo, las desviaciones de la economía en relación a lo programado y prepararse para manejar la política económica con el propósito de corregir esas desviaciones. El marco para el manejo de esa política puede darlo el sistema de planes anuales.

Los planes anuales, por lo tanto, parten del análisis de un conjunto de alternativas, sin que por ello dichos planes adquieran el carácter de "simples predicciones" y no de "metas" salidas para la acción.

Esto es así, porque el propósito es alcanzar un "solo juego" de metas anuales, y las demás alternativas que se desvíen de dicho juego de metas se analizan como una exploración necesaria de las consecuencias de dicha desviación y de las políticas requeridas para que la economía retorne al curso programado. A medida que avanza el tiempo, algunas variantes van perdiendo vigencia e importancia y la trayectoria de la economía se expresa o se define en un abanico más estrecho cuyos bordes extremos los constituyen por un lado, la alternativa que se está materializando, y por el otro, la alternativa definida como plan anual. El problema consiste en hacer coincidir ambas alternativas manteniendo con la mayor rigidez posible el eje del abanico determinado por la alternativa "plan anual"; pero no siempre ello será posible, y los planificadores a corto plazo deben estar preparados para abandonar metas anuales concebidas cuando se materializaban otras circunstancias en la economía.

Esta filosofía del plan anual como una estrategia de corto plazo, se refleja sintéticamente en el cuadro Nº1. En dicho cuadro se representan en el sentido vertical un conjunto de contingencias (h_1, h_2, y h_3) y una variante de evolución normal (h_4). Horizontalmente se presentan las principales políticas que el plan anual debe contemplar en su función estricta de intérprete del plan de mediano plazo. Estas políticas principales son A, B, C, D y E. En este esquema, la "variante plan", está representada por la línea h_4, donde se ejecutaría A, B, C, D y E en las circunstancias que se estiman más probables. Pero tal variante, puede tornarse irrealista en determinados aspectos según sea la evolución de la economía. Por ejemplo, si se materializa la contingencia h_1, la política A de mantener el alza del nivel de precios por debajo de un 10 por ciento puede ser no viable, A

/y en

y en todo caso requerir una determinada política "l" tendiente a buscar en otras fuentes los ingresos fiscales que se perderían por la baja en los precios internacionales de exportación.

Como puede observarse, las contingencias h_1, h_2 y h_3 constituyen "desviaciones" con respecto a una evolución prevista, y el problema consiste en definir anticipada y oportunamente las contramedidas necesarias para hacer mínima la desviación del curso económico con referencia a la variante h_4.

/Cuadro Nº 1

Cuadro Nº 1

EL PLAN OPERATIVO ANUAL COMO ESTRATEGIA

Programas / Contingencias	POLITICAS BASICAS DEL PLAN ANUAL Y POLITICAS ANTICOYUNTURALES			
	A Reducir la tasa de inflación a menos del 10%	B Aumentar la producción agropecuaria en 5%	C Cumplir la primera etapa de un programa de modernización industrial aumentando exportaciones	D Reforma del sistema tributario que afecta especialmente a la agricultura
h_1 Baja del precio de exportación del principal producto	(A), l	B	C , m	D
h_2 Condiciones climáticas desfavorables en la agricultura	A , k	(B)	C	(D), j
h_3 No puesta en ejecución del tratado de libre comercio antes de mediados del año	A	B	(C)	D
h_4 Evolución normal	A	B	C	D

NOTA: j = programa extraordinario de créditos a la agricultura.

k = importaciones agropecuarias para regulación del mercado.

l = rediseño de la modificación al sistema tributario, postergando la aplicación a la agricultura.

m = programa de financiamiento especial a la industria para sustituir los fondos disminuidos por la baja de precios en la exportación

( ) = no viable

Capítulo III

EL CONCEPTO DE PLAN OPERATIVO ANUAL

A. Introducción

Antes de entrar en el análisis detallado de todos los elementos que integran un plan anual, parece conveniente ofrecer una visión general que permita apreciar en su totalidad el sistema de planificación a corto plazo propuesto en el documento. La descripción se vincula con su estructura y no con la secuencia de los trabajos que se planteará posteriormente.

En principio no se considera al plan anual como una técnica aislada para introducir elementos de racionalidad y coherencia durante el año próximo como tampoco un simple método de previsión del ciclo económico para aplicar medidas correctivas a los desequilibrios previsibles.

El primer requisito es la preexistencia de un plan a mediano plazo con una estrategia explícita sobre los cambios a introducir en la economía para obtener, al final del plazo de la programación, una estructura deseable.

En segundo término, es imprescindible realizar previsiones sobre los hechos económicos que se producirán el año próximo para tener una idea cómo se compadecen con los objetivos que plantea el plan a mediano plazo. La previsión se organiza en la forma de un presupuesto económico[1/], lo que facilita su confrontación con los objetivos deseables, el análisis de las alternativas de política económica y el correlativo resultado de sus diferentes efectos.

El presupuesto económico puede definirse "como el conjunto de previsiones cuantitativas de la evolución de las principales variables macroeconómicas y de sus interrelaciones en el futuro inmediato, con el objeto de facilitar las decisiones de política económica y, en los países en que existen

---

1/ Ver J. Mayer, "Naturaleza del Presupuesto Económico", extractado de Etudes de Compatibilité National Nº 2, 1961. Aún cuando a lo largo del documento quedará claro el sentido del presupuesto económico, vale la pena anticipar una aclaración: no debe confundirse con el presupuesto del Estado ya que el primero es una previsión numérica de todo el sistema económico referido a los aspectos de la coyuntura.

/programas de

programas de desarrollo, para la verificación ex-ante del cumplimiento de sus metas anuales";[1/] en este sentido su preparación constituye una gran ayuda para mejorar y armonizar las elecciones de política económica del gobierno. Un presupuesto económico refleja la necesidad de tener una visión completa y cuantitativa de la economía. En no pocos casos, las medidas de política económica han fracasado por no haber sido adecuadas en su magnitud y carecerse de una idea clara sobre su gravitación general. Muchas veces, por ejemplo, se hacen aumentos de salarios por motivos de justicia social o para neutralizar un período previsible de "recesión". El uso que se pretende dar al instrumento "salario" es coherente con la decisión de política económica, pero si por falta de una apreciación cuantitativa de la incidencia de la medida y de la repercusión que el aumento puede tener sobre esa economía concreta, el Gobierno otorga un 10 por ciento en lugar de 5 por ciento de reajuste, tal error de magnitud puede constituir justamente la diferencia entre la estabilidad y la inflación. De allí que sea necesario tener una visión de conjunto como la que brinda el presupuesto económico para complementar las orientaciones cualitativas con el análisis cuantitativo de coherencia.

Para su utilización deben contarse, por lo menos, con los siguientes elementos básicos:

a) La contabilidad nacional que ofrece el conjunto de datos necesarios para la proyección de todos los agregados, tanto globales como sectoriales, así como para la verificación posterior de la exactitud con que se efectuaron las previsiones. Cuando se dispone de cierta experiencia, asentada sobre varios años de observación, esto permite penetrar más en profundidad en los mecanismos de funcionamiento del proceso económico. Es importante dejar sentado de antemano, sin perjuicio del análisis más pormenorizado con que se tratará el tema en un próximo capítulo, que para este propósito deben hacerse ciertas adaptaciones a las cuentas nacionales y disponer de sus resultados con la debida oportunidad para que sean realmente útiles.

1/ República Argentina, Consejo Nacional de Desarrollo, Metodología del Presupuesto económico nacional. Buenos Aires, 1965.

/b) Un

b) Un modelo que permita conocer y explicar las relaciones funcionales existentes entre los principales agregados económicos.

La importancia de este aspecto justifica una digresión con respecto a los modelos matemáticos y las relaciones econométricas. Primero debe advertirse que formular una proyección en un cuadro contable establece, entre las diversas variables, un cierto número de relaciones de equilibrio para las diversas operaciones o para los diversos agentes económicos. Estas relaciones, como es manifiesto, son particularmente simples, pero no por ello menos importantes. Por cierto, constituye un progreso analizar las metas producto por producto, tratando cada vez de igualar los recursos y empleos de cada uno. El simple hecho de saber, mediante la proyección, que no es posible analizar el equilibrio entre disponibilidad y uso de un producto, sólo considerando lo que va a producirse o importarse,puede evitar muchos errores de política económica. Pero, evidentemente, éste es el aspecto más contable de la previsión, puesto que para proyectar las relaciones contables no bastan las definiciones y debe completárselas con otras "relaciones" para obtener un modelo completo; estas relaciones se llaman de comportamiento. Por ejemplo, la relación entre el consumo de las familias y otras variables, los impuestos percibidos por el Estado y otras variables, etc. La manera estadística de descubrir estas relaciones de comportamiento y estudiar la estadística del pasado, es tratar de conocer sus regularidades.

Los estudios econométricos proceden de diferentes maneras; ciertos econometristas prefieren establecer una teoría a priori y verificarla o confirmarla mediante la estadística. Otros, por el contrario, tratan de descubrir la relación entre los fenómenos por medio de estudios estadísticos, estableciendo todas las correlaciones posibles entre un cierto número de variables hasta encontrar una adecuada. De todas maneras, la formulación de las relaciones bajo forma matemática parece ser una necesidad si quiere analizarse bien el fenómeno, y por esto es el medio normal que permite utilizar en las proyecciones la experiencia del pasado. Desgraciadamente, la utilización de las relaciones econométricas enfrenta varias dificultades. La primera, que para disponer de relaciones que puedan utilizarse con acierto se debe poseer una base estadística; si se dispone de estadísticas de sólo un reducido número de años, o si las estadísticas disponibles son deficientes, el análisis

/no puede

no puede conducir a resultados satisfactorios. En segundo lugar, el análisis estadístico puede tratar, entre otras cosas, de verificar una teoría por medio del estudio del pasado; pero cuando esta teoría expresa relaciones entre variables, y estas relaciones cambian simultáneamente con la estructura, es muy difícil utilizar la experiencia del pasado para prever el futuro. Y por eso, aún cuando se disponga de estadísticas muy buenas y bastante amplias no siempre es posible poder utilizarlas para efectuar previsiones. Así ocurre a menudo que la tesis que se quiera utilizar no esté bien verificada en el pasado y sean muy grandes los desvíos entre los puntos calculados y los puntos observados. En estas condiciones el cálculo estadístico es falso, además de difícil de aplicar si verdaderamente se desea efectuar un cálculo científico. Por esta razón se debe tratar de completar las relaciones econométricas con otro tipo de información; de aquí no se infiere que no se necesiten estos tipos de relaciones, aún cuando los resultados son ineficaces para describir la estructura lógica de las operaciones hechas. Por supuesto que lo dicho es bastante general, y se aplica de manera muy diferente a las distintas variables y para los diversos tipos de presupuestos económicos; pero es un hecho que existan relaciones mucho mejor verificadas por la econometría que otras.

c) Trabajos específicos de investigación estadística orientados hacia la búsqueda de las relaciones entre variables, en especial las que son de fundamental importancia y cuyo comportamiento, sin este tipo de trabajos, sería poco conocido o simplemente ignorado.

En los comienzos de la formulación de los planes anuales, esta fase de proyección de tendencias a través de los presupuestos económicos es muy importante, ya que los técnicos de las oficinas de planificación no conocen mucho el funcionamiento de una serie de mecanismos económicos trascendentes para la evolución a corto plazo. En este sentido están más familiarizados los técnicos de los bancos centrales o de los ministerios de hacienda, aunque sin duda tengan una imagen parcial dada su especialidad. Esta falta de comprensión global, por una parte, y el desconocimiento de los resortes de los instrumentos a corto plazo por la otra, pueden llevar frecuentemente a graves errores que comprometen y a veces pueden hacerlo por años, la solución de problemas económicos fundamentales.

/La colaboración

La colaboración estrecha entre quienes poseen ambas aptitudes técnicas deberá constituir parte de la mecánica de funcionamiento de un sistema de planes operativos.

Para la preparación del presupuesto económico nacional deberá disponerse, como parte del trabajo estadístico, de encuestas que permitan conocer por anticipado ciertas expectativas o decisiones del sector privado. Estas deberán diseñarse con criterios simples que traten de recoger los aspectos cuantitativos básicos y algunos juicios cualitativos sobre inversiones y la marcha de los negocios en el futuro inmediato.[1/]

d) El último punto está vinculado a los aspectos anteriores, pues se trata de incluir el problema de los precios dentro del esquema del presupuesto económico. Las cuentas nacionales ofrecen estimaciones a precios constantes, para apreciar el comportamiento de la economía a corto plazo, es necesario proyectarlas a precios corrientes admitidos ciertos supuestos acerca de las tendencias de estos últimos.

Este trabajo de proyección permite integrar las previsiones reales y las financieras, facilitando de este modo la preparación del presupuesto monetario y el análisis de política requerido para contribuir a una movilización adecuada de los bienes y servicios productivos.

En suma, puede considerarse el presupuesto económico como un trabajo de síntesis que sirve para mostrar la proyección de tendencias hacia el futuro inmediato, al mismo tiempo que ofrece un cuadro general de la economía que permite observar la compatibilidad entre las variables así como el equilibrio del plan anual. La técnica del presupuesto económico se usa tanto en la preparación del plan exploratorio como del operativo anual.

En lo que se refiere al plan operativo anual, debe estar compuesto de una visión global de la economía acompañada por un grado razonable de desagregación, por sectores económicos y sociales, a través del cual pueda determinarse el papel que cada uno de ellos desempeña en la obtención del resultado general, y condensado en una determinada tasa de crecimiento del producto y el ingreso. La categoría de desglose sectorial podrá definirse

---

1/ Como anexo se incluyen diversos ejemplares-tipos de encuestas que pueden ser de utilidad práctica, previa adaptación a las posibilidades de cada país.

/en términos

en términos de sectores estratégicos y de acuerdo con la información disponible. Además, en forma compendiada, debe incluirse el resultado del balance de materiales de productos estratégicos, de recursos humanos y de los presupuestos que integran el plan anual, junto con los aspectos sustantivos de la política de precios y salarios.

Como el objetivo de esta técnica de planificación a corto plazo es de tipo operativo, no se conseguiría ese propósito si las acciones propuestas en los principales sectores, o para los principales agentes económicos, no se presentaran de manera tal que permitieran poner en evidencia las decisiones tomadas. En este sentido, deben formar parte del Plan Anual, además del presupuesto económico, los siguientes elementos:

Previsiones de producto y de gasto;
Balance de materiales y de recursos humanos;
Presupuesto del gobierno general;
Presupuesto de empresas estatales;
Presupuesto de comercio exterior;
Previsiones de precios y de salarios;
Presupuesto monetario.

Del conjunto de todos estos elementos y de los análisis que se efectúan en el curso de su preparación, surgen dos tipos de acciones que se convierten en:

a) Programas de ejecución;
b) Medidas de política económica.

Este enunciado representa, en resumidas cuentas, una descripción estática del conjunto de los elementos que componen el plan anual. Más adelante se desarrollan los aspectos vinculados al contenido de cada uno de ellos, el proceso de formulación y su calendario, como así el control de su ejecución.

Aún cuando a esta altura del documento la denominación de algunos de los componentes de un plan operativo, no tienen una significación clara, pues ello será resultado del desarrollo posterior de cada uno de los conceptos, se considera oportuno hacer una presentación basada en las fases tanto de desagregación como de temporalidad que conducen a la formulación del plan anual.

/Con ese

Con ese propósito se puede observar en el cuadro 2, las fases de desagregación en sentido vertical y las de tiempo en sentido horizontal. Ellas son:

FASES DE TIEMPO	FASES DE DESAGREGACION
* Orientación	* Global
* Definición de metas	* Semi-Global
* Ejecución	* Sectorial
	* Factores y Productos

Podría agregarse una fase de control que está concebida a través de un mecanismo de indicadores económicos que permita después de formulado el plan, verificar durante el año las desviaciones en su ejecución. Esta es una fase de características particulares, por el hecho de que ese conjunto de indicadores recogidas en períodos regulares de tiempo, cumplen una doble función. Por un lado sirven para controlar el cumplimiento de las metas; por el otro, actúan como un mecanismo suministrador de elementos de juicio y magnitudes que forman la base para la preparación de nuevos planes. En virtud de esa particularidad, no se agregó esta fase, no porque dejara de revestir importancia sino porque no permite un corte definido, como ocurre con las restantes. Esto no impide que el control de la ejecución del plan sea tratado en una sección especial en esta metodología preliminar donde se conciben una serie de instrumentos de tipo general, para toda la economía, y de tipo específico, para el sector público.

Vinculándose las fases de desagregación con las temporales, se configura en una primera etapa un planteamiento global de orientación que tiene la forma de un Plan Exploratorio; como su nombre lo indica, presenta un cuadro de perspectiva general de la economía para el año pertinente, analizando las formas de ejecutar el plan de mediano plazo y la probabilidad de ocurrencia de ciertos hechos económicos y las alternativas de aplicación de medidas de política económica con un análisis de sus consecuencias.

Como este Plan Exploratorio se formula en los primeros meses de un año, previendo los acontecimientos del siguiente, sirve para iniciar el estudio de la situación, la que debe enriquecerse en el transcurso de los meses siguientes con desagregaciones que abarcan aspectos que no son propiamente globales,

Cuadro N° 2

Cuadro Nº 2

FASES

Tiempo / Desagregación ↓	Orientación	Definición de metas	Ejecución
GLOBAL	Plan exploratorio → ↓	Plan anual operativo → Presupuesto económico nacional	Programa de ejecución
SEMIGLOBAL		Plan operativo y presupuesto programa del sector público Presupuesto de comercio exterior Presupuesto monetario	Programas de ejecución mensual, bimestral o trimestral
SECTORIAL		Programas sectoriales →	Programas de ejecución de los proyectos básicos
FACTORES Y PRODUCTOS		Balances de insumos críticos →	Políticas de precios, abastecimientos y salarios

/pero que

pero que involucran cortes "horizontales" de la economía que le dan un carácter de "globalidad parcial". A falta de una denominación más apropiada a estos cortes horizontales se los denomina Semi-Globales.

Esta clasificación, incluye en el período de definición de metas, el Presupuesto por Programas del Sector Público, el Presupuesto de Comercio Exterior y el Presupuesto monetario.

La desagregación en la fase de definición de metas debe descender a una apertura sectorial que permita determinar las implicaciones en los principales sectores de la economía. Esto da lugar a la formulación de programas sectoriales.

Finalmente al nivel de factores y productos debe asegurarse el cumplimiento de todo el plan con un balance de los insumos críticos calificados como tales en función de los objetivos que persiga el plan de desarrollo; es decir, los balances de recursos humanos y de materiales.

El conjunto de todos estos elementos, más una síntesis donde se compatibilizan las magnitudes globales y que toma la forma de un Presupuesto Económico Nacional, constituyen el Plan Operativo Anual.

La fase de Ejecución, incluye, a los niveles: global, el conjunto de Programas de Ejecución; semi-global, Programas de Ejecución mensual, bimestral o trimestral según el carácter de las acciones a desarrollar; Sectorial, Programa de Ejecución de Proyectos básicos y finalmente en cuanto a Factores y Productos, las políticas de precios, abastecimientos y salarios.

B. Los elementos componentes de un Plan Anual

1. Su funcionalidad

Un plan anual conforma un sistema integrado por diversos presupuestos. Cada uno de esos presupuestos cumple funciones específicas en relación con dos requisitos esenciales de cualquier plan anual. El primero, es dar coherencia cuantitativa al conjunto de las decisiones que deben tomarse para el año siguiente; análisis de coherencia que tendría que realizarse en diferentes niveles de desagregación. El segundo se refiere a que esas decisiones, además de ser coherentes, deben traducirse en áreas definidas de administración de política económica. Estos requisitos explican la necesidad de diferentes tipos de presupuesto, referidos unos a diversos niveles de detalle que exige el análisis de compatibilidades y otros a los sectores o áreas de

/administración de

administración de política económica. Ambos tipos de presupuestos, se armonizan en el nivel más general en términos de un presupuesto económico, cuya función es presentar una síntesis desde ambos puntos de vista: la compatibilidad al nivel global y la definición también general de las diversas áreas o sectores para las decisiones del año siguiente.

En atención al criterio de coherencia, puede establecerse una línea de desagregación creciente en la formulación de los diversos tipos de presupuesto, que comienza por el presupuesto económico, desciende hacia los programas sectoriales para terminar con los balances materiales y de recursos humanos. Los programas sectoriales buscan el equilibrio al nivel de ramas o sectores de actividad, pero como tal análisis de coherencia es aún demasiado agregado para percibir posibles desajustes al nivel de algunos factores, bienes o servicios críticos, el plan anual se integra, además, con balances de materiales y de recursos humanos, prestando ambos atención selectiva a los aspectos que sean más relevantes a corto plazo.

En relación al otro objetivo de los planes anuales, definir las áreas de administración de las decisiones, el presupuesto económico es complementado con un plan operativo para el sector público, un presupuesto por programas para el gobierno general y para las empresas públicas, un presupuesto de comercio exterior, un presupuesto monetario y un presupuesto de fuentes y usos de fondos. De esta forma, el resultado del análisis de coherencia al nivel global y sectorial, puede tomar carácter operativo en términos de una especificación de las acciones que deben ejecutar el gobierno general, las empresas públicas, los organismos encargados del comercio exterior, de la política monetaria y de la política de abastecimientos.

Si bien el plan anual no organiza en una cuenta los aspectos relacionados con las políticas de precios, salarios y utilidades, estos elementos están presentes, directa o indirectamente, en todos los presupuestos del plan anual, ya que los salarios influyen sobre los precios y éstos son parte integrante de los diversos presupuestos.

/2. Los

2. Los elementos componentes

Como ya se señaló, un plan operativo anual tiene en cuenta innumerables variables relacionadas con muy diversos campos y actividades, cada una de las cuales guarda una estrecha interdependencia con las restantes. A pesar de la complejidad derivada del elevado número de elementos componentes, es posible agruparlos según sus funciones principales. Para el análisis de cada uno de ellos se seguirá el siguiente orden: a) presupuesto económico; b) balances de materiales y de recursos humanos; c) presupuestos del sector público, considerando separadamente Gobierno General y empresas estatales; d) presupuesto de comercio exterior; e) presupuesto monetario; y f) precios y salarios.

En este capítulo sólo se presentan muy sumariamente las características de estos diversos presupuestos y elementos, ya que en los capítulos VI, VII y VIII, se estudian con profundidad los aspectos relacionados con la formulación de presupuestos del sector público, presupuesto de comercio exterior y presupuesto monetario.

a) Presupuesto Económico

El presupuesto económico es la síntesis de los aspectos relevantes que figuran en un plan anual. Su análisis permite apreciar la consistencia que existe en los distintos presupuestos y balances, a la vez que muestra la incidencia de los fenómenos reales previstos para el año del plan, a través de las cuentas de los agentes o entidades: empresas públicas, empresas privadas, gobierno general, familias y resto del mundo. Esto permite mantener una adecuada coherencia con el sistema de cuentas nacionales en el análisis de los conceptos macroeconómicos.

Desde el punto de vista financiero, el presupuesto económico debe sintetizar las principales características del flujo de fuentes y usos de fondos, a través de una presentación de los mismos según una clasificación que responda a las necesidades a corto plazo.

Como el presupuesto económico es, dentro del plan anual, el capítulo global que contempla los aspectos más generales en forma resumida, debe presentarse en forma simple, que permita fácilmente a las autoridades responsables de las medidas a corto plazo, captar rápidamente los distintos problemas. Como los esquemas contables que resumen los aspectos más importantes del

/presupuesto económico

presupuesto económico, pueden ocultar hechos de cierta relevancia, éste deberá acompañarse siempre de un comentario que incluya los aspectos cuya verdadera importancia no se revelan en los referidos cuadros. Por ejemplo, el presupuesto del sector público puede prever que la estructura impositiva deberá cambiar sustancialmente para el próximo año, atendiendo a causales muy diversas. El presupuesto económico en sus cuadros resúmenes, además de mostrar el monto total de impuestos a recaudar, incluye cierta desagregación que puede ser en directos e indirectos; pero de ninguna manera incluirá un detalle preciso de los diversos tipos de tributación, así como de sus efectos sobre la economía. Tales problemas son tratados en los planes anuales mediante el uso de submodelos y esquemas contables pertinentes.

Si no se emplearan submodelos y esquemas contables complementarios, el presupuesto económico perdería la cualidad de síntesis, que debe ser el objetivo básico del documento.

El Cuadro N° 3 presenta un ejemplo esquemático de presupuesto económico distinguiendo las principales entidades económicas. Se incluyen los ingresos y egresos más importantes que resultan de consolidar las cuentas de producción e ingresos.

Para las empresas, tanto privadas como públicas, se señalan las ventas y compras intermedias, que deberán ser iguales a nivel consolidado de empresas, pero no a nivel parcial de actividad pública y privada. También permite analizar las ventas finales, en bienes de consumo, de capital y de exportaciones. Por otro lado, tiene en cuenta también las importaciones, como forma de percibir las variaciones previstas en el saldo de la balanza comercial. El valor agregado, se obtiene en la cuenta de las empresas, según una apertura en remuneraciones a asalariados y a otros factores. El saldo de ingresos menos egresos, mostrará el ahorro o desahorro de cada entidad o agente económico, que se compensará con la diferencia entre ingresos y egresos financieros, que en este primer cuadro sólo se incluirá en forma global. En esta cuenta resulta útil separar tanto los ingresos como los egresos imputados correspondientes a los productores que están al margen del sistema de mercado, puesto que de otra manera podrían cometerse errores entre las relaciones del presupuesto monetario y el presupuesto económico. Igualmente en la cuenta de fuentes y usos de fondos, es necesario distinguir el ahorro y las inversiones imputadas correspondientes a estos sectores.

/La cuenta

CUADRO Nº 3

	Ingresos	Año 0 (1)	Año 1 (2)	Año 1 (3)	% variación (4)	% variación (5)	% variación (6)	Egresos	Año 0 (1)	Año 1 (2)	Año 1 (3)	% variación (4)	% variación (5)	% variación (6)	Ahorro Año 0 (1)	Ahorro Año 1 (2)	Ahorro Año 1 (3)
EMPRESAS PRIVADAS	Ventas intermedias	80	86	103	107	120	112	Compras insumos	100	108	130	108	120	111			
	Vtas.imput.auto-consumo	10	13	15	130	115	88	Remunerac. imputadas	10	13	15	130	115	88			
	Vtas. bienes consume	57	63	77	111	122	110	Remunerac. asalariadas	40	45	55	113	122	108			
	Vtas. bienes capital	19	21	28	110	133	121	Otras remuneraciones	40	44	54	110	123	112			
	Vtas. exportaciones	16	18	21	112	117	104	Impuestos indirectos	5	6	8	120	133	111			
	Menos importaciones	-20	-22	-27	110	123	112	Menos subsidios	-3	-4	-5	133	125	94			
	Menos ingr. netos ext.	-6	-7	-9	117	129	110										
	Subtotal	158	172	208	109	121	111	Subtotal	192	212	257	110	122	111	-36	-40	-49
	Ingresos financieros	58	65	81	112	125	112	Egresos financieros	10	11	13	110	118	107	48	54	68
	Total	214	237	289	111	122	110	Total	202	223	270	110	121	110	12	14	19
EMPRESAS PUBLICAS	Ventas intermedias	40	44	52	110	118	107	Compras insumos	20	22	25	110	114	104			
	Vtas. bienes consumo	35	38	45	108	118	109	Remunerac. asalariadas	20	21	26	105	124	118			
	Vtas. bienes capital	5	6	8	120	133	111	Otras remuneraciones	10	12	14	120	117	98			
	Vtas. exportaciones	3	4	5	133	125	94										
	Menos importaciones	-3	-4	-5	133	125	94										
	Menos ingr. netos ext.	-2	-2	-3	100	150	150										
	Subtotal	78	86	102	110	119	108	Subtotal	50	55	65	110	118	107	28	31	37
	Ingresos financieros	3	4	5	133	125	94	Egresos financieros	25	28	33	112	118	105	-22	-24	-28
	Total	81	90	107	111	119	107	Total	75	83	98	111	118	106	6	7	9
GOBIERNO GENERAL	Impuestos directos	8	9	11	112	122	109	Compr. bienes y serv. no pers.	10	12	14	120	117	98			
	Impuestos indirectos	5	6	8	120	133	111	Remuneraciones pag.	30	32	39	107	122	114			
	Transfer. de familias	10	12	15	120	125	104	Subsidios pagados	3	4	5	133	125	94			
								Transfer. a familias	8	9	12	113	133	118			
	Subtotal	23	27	34	117	126	108	Subtotal	51	57	70	112	123	110	-28	-30	-36
	Ingresos financieros	40	43	53	108	123	114	Egresos financieros	6	7	9	117	129	110	34	36	44
	Total	63	70	87	111	124	112	Total	57	64	79	112	123	112	6	6	8
FAMILIAS	Remuneraciones imput.	10	13	15	130	115	88	Compras imput. auto-consumo	10	13	15	130	115	88			
	Remuneraciones percib.	90	98	120	109	122	112	Compr. consumo duradero	30	32	37	107	116	108			
	Otras remun. percibidas	50	56	68	112	121	108	Compr. cons. no duradero	52	57	71	110	125	114			
	Transfer. de gobierno	8	9	12	113	133	118	Impuestos directos	8	9	11	113	122	108			
								Transfer. a gobierno	10	12	15	120	125	104			
	Subtotal	158	176	215	111	122	110	Subtotal	110	123	149	112	121	108	48	53	66
	Ingresos financieros	5	6	8	120	133	111	Egresos financieros	53	59	74	112	125	113	-48	-53	-66
	Total	163	182	223	112	123	110	Total	163	182	223	112	123	110	-	-	-
RESTO DEL MUNDO	Importaciones	23	26	32	113	123	109	Exportaciones	19	22	26	116	118	102			
	Ingr. net. fact. exter.	8	9	12	113	133	118										
	Subtotal	31	35	44	113	126	112	Subtotal	19	22	26	116	118	102	12	13	18
	Ingresos financieros	10	11	13	110	118	107	Egresos financieros	22	24	31	109	129	118	-12	-13	-18
	Total	41	46	57	112	124	111	Total	41	46	57	112	124	111	-	-	-
	Total														24	27	36

(1) En valores corrientes del año 0 (base).
(2) En valores constantes del año 0 (base).
(3) En valores corrientes del año 1 (del plan).
(4) Indice del año del plan respecto al año base en valores corrientes.
(5) Indice del año del plan respecto al año base en valores constantes.
(6) Indice del año del plan respecto al año base en los precios implícitos.

E C O N O M I C O

Inversión						Consumo						Exportaciones						Importaciones						Producto					
Año 0	Año 1		% variación			Año 0	Año 1		% variación			Año 0	Año 1		% variación			Año 0	Año 1		% variación			Año 0	Año 1		% variación		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
																								10	13	15	130	115	88
																								40	45	55	113	122	108
																								40	44	54	110	123	112
												16	18	21	112	117	104							5	6	8	120	133	111
																		20	22	27	110	123	112	-3	-4	-5	133	125	94
12	14	19	117	136	116																								
																								20	21	26	105	124	118
												3	4	5	133	125	94							10	12	14	120	117	98
																		3	4	5	133	125	94						
6	7	9	117	129	110																								
						10	12	14	120	117	98																		
						30	32	39	107	122	114													30	32	39	107	122	114
6	6	8	100	133	133																								
						10	13	15	130	115	88																		
						30	32	37	107	116	108																		
						52	57	71	110	125	114																		
24	27	36	113	133	118	132	146	176	111	121	109	19	22	26	116	118	102	23	26	32	113	123		152	169	206	111	122	110

La cuenta del gobierno general incluirá entre los ingresos, los impuestos directos, los indirectos y las transferencias recibidas de familias, como aportes al sistema de seguridad social, etc., en tanto que en los egresos, figurará la compra de bienes y servicios no personales y las remuneraciones pagadas a sus funcionarios, que totalizan el valor agregado por este agente económico. Además se incluirán los subsidios pagados a empresas públicas y privadas, y las transferencias a la entidad familias, como es el caso del pago de jubilaciones y pensiones. En forma similar a las cuentas ya comentadas, el saldo de ingresos menos egresos será el ahorro, que será de signo contrario al de los flujos financieros que aquí sólo figuran a nivel total.

La cuenta de las familias incluirá en los ingresos las distintas remuneraciones percibidas, como sueldos, salarios, jornales, alquileres, intereses, utilidades distribuidas, etc, y las imputadas que no corresponden a transacciones monetarias en el sistema económico; además, transferencias del gobierno que no genera valor agregado. Por el lado de los egresos, en primer lugar, la compra de bienes y servicios de consumo duraderos y no duraderos,impuestos dire pagados al gobierno y transferencias al gobierno. Cabe aquí similar comentario al ya efectuado anteriormente, respecto al saldo resultante.

Finalmente, la cuenta que resume el movimiento de las transacciones y vinculaciones con el exterior, es la del resto del mundo, que por un lado muestra las importaciones y los egresos por remuneraciones de factores pagadas a no residentes en el país, y por otro, las exportaciones y los ingresos por factores recibidos del exterior por residentes en el país.El saldo es el ahorro de la cuenta del resto del mundo, que se saldará con el movimiento financiero.

A su vez, el cuadro sintetiza el total del ahorro y la participación de cada una de las entidades en su generación, y la correspondiente inversión real a través de las tres entidades productoras, es decir, empresas privadas, empresas públicas y gobierno general.

Además, permite apreciar el monto del consumo, privado y público, en cuanto al primero se requiere desagregado en consumo básico y no básico, en tanto que el público se desagrega según compra de bienes y servicios no personales y el equivalente al valor agregado del gobierno general.

/Luego el

Luego el cuadro muestra el monto de las exportaciones e importaciones realizadas por las empresas privadas y públicas. En la última columna puede apreciarse, como síntesis final, el valor agregado por cada una de las tres entidades productoras.

A través de este cuadro muéstrase cada uno de los conceptos ya enumerados, para el año base,y para el año del plan, en valores constantes y en valores corrientes; así se captan fácilmente las distintas oscilaciones en valores absolutos, y además se presentan los índices de variaciones resultantes en valores constantes, en valores corrientes y en precios.

Este esquema tiene el mérito de plantear los elementos más sustanciales con una desagregación compatible con la que se precisa para definir las medidas que el plan habrá de aconsejar a corto plazo. El presupuesto económico como síntesis de los aspectos más relevantes, recurrirá a los presupuestos sectoriales o a los programas básicos correspondientes, como forma de fundamentar la magnitud del fenómeno resumido en las cifras globales.

El esquema del presupuesto económico muestra en forma consolidada el movimiento de los flujos financieros. Como el presupuesto económico deja sin explicación la manera en que el excedente de ahorro de un sector puede constituirse en financiamiento de otro que muestra un déficit en relación a la magnitud de la inversión, es necesario diseñar un cuadro que muestre las transacciones meramente financieras que hacen posibles tales transferencias de ahorro.

Las cuentas de fuentes y usos de fondos tienen por finalidad explicar la forma en que los excedentes de ahorros de ciertos agentes, se transfieren a otros que presentan déficit. Como resultado de ello, queda explicado el financiamiento de la inversión de cada agente en términos del ahorro propio y del financiamiento proveniente de otros sectores.

En el cuadro 4 se presenta una desagregación de estos últimos aspectos, teniendo en cuenta por un lado las fuentes reales y financieras, cuyo total debe equivaler al de usos reales y financieros. Cada uno de los conceptos se analiza según una clasificación por agentes similar a la de las cuentas nacionales sólo en lo que se refiere al gobierno general, familias y resto del mundo, pero separando las instituciones financieras de las empresas estatales y privadas. Aquellas se subdividen en entidades financieras estatales, sistema monetario y otras entidades financieras privadas, que conjuntamente integran el llamado sector financiero.

/El cuadro 4

Cuadro 4

FUENTES Y USOS DE FONDOS DE CHILE, AÑO 1964

(En millones de escudos corrientes)

Fuentes \ Sectores	Sector público no financiero			Sectores privados no financieros			Sector resto mundo	Sector financiero				Total general
	Gobierno general	Empresas estatales	Total	Empresas	Familias	Total		Entidades Estatales	Sistema monetario	Otras privadas	Total	
1. Fuentes reales	196	226	423		909	909	368	321	123	30	474	2 174
1.1 Reservas de depreciación	-	203	203	-	-	-		1		-	1	
1.2 Utilidades no distribuidas	-	41	41	-	-	-		-		2	2	
1.3 Otras reservas con cargo util.	18	25	43	-	-	-		35	123	26	184	
1.4 Super. e déficit en cta. corr.	178	-43	135	-	-	-	368	284		2	286	
2. Fuentes financieras	1 369	1 788	3 157	1 339	697 477	2 514	1 305	682	2 625	155	3 463	10 439
2.1 Créditos	724	359	1 083	968	421	1 389	32	107	450	28	584	3 088
2.2 Amortizaciones	17	61	78	21	6	34	1 013	69	368	6	445	1 570
2.3 Vta. títulos, val. mob. y act. real.	36	46	82	98	19 19	136	2	12	2	27	41	260
2.4 Aporte de capital	21	286	307	168		168	12	138	-	2	139	627
2.5 Depósitos bancarios	59	8	67	40	13	53	1	2	969	-	971	1 093
2.6 Depósitos no bancarios	12	158	170	8	10	17	57	53	-	39	93	336
2.7 Var. saldos líq. de caja	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	2
2.8 Var. bill.y mda. en libre circul.	-	-	-	-	-	-	-	-	188	-	188	188
2.9 Var. reservas ore y divisas	-	-	-	-	-	-	36	-	1	-	1	37
2.10 Revalorizaciones	364	719	1 083	38	411 10	458	-	278	299	33	710	2 251
2.11 Variación de otras cuentas	31	90	122		260	260	109	6	238	9	253	743
2.12 Discrepancia estadística	105	59	164	-	-	-	43	16	9	11	35	243
3. Total general de fuentes	1 565	2 014	3 580	-	-	3 423	1 674	1 003	2 748	185	3 937	12 613
4. Usos reales	340	454	794		1 300	1 300	-	28	50	2	80	2 174
4.1 Formación de capital fijo	336	496	833	-	-	-	-	27	44	2	73	-
4.2 Variación de existencias	3	-42	-39	-	-	-	-	2	6	-	8	-
5. Usos financieros	1 226	1 560	2 786	1 264	397 461	2 122	1 674	975	2 698	184	3 857	10 439
5.1 Créditos	36	222	258	84	39	123	1 380	248	987	15	1 051	2 041
5.2 Amortizaciones	214	197	411	543	37	581	35	56	484	3	543	1 570
5.3 Compra tít.,val.mob.,act.reales	38	5	43	33	26 41	101	4	42	30	40	111	260
5.4 Aportes de capital	387	-	387	1	-	1	170	68	-	-	68	627
5.5 Depósitos bancarios	85	43	128	428	1 203	631	75	122	124	12	238	1 093
5.6 Depósitos no bancarios	37	28	65	38	126	165	6	98	3	-	101	336
5.7 Variación saldos líq. de caja	11	2	13		164	164	-	11	-	1	12	190
5.8 Variación bill.y mda. libre circul.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5.9 Variación reservas ore y divis.	-	-	-	-	-	-	1	-	36	-	36	37
5.10 Revalorizaciones	399	839	1 238	41	132 14	188	-	261	545	21	826	2 251
5.11 Variación de otras cuentas	17	147	164	94	1 -	95	2	30	443	10	482	743
5.12 Discrepancia estadística	2	77	79		73	73	-	39	46	6	91	243
6. Total general de usos	1 565	2 014	3 580	-	-	3 423	1 674	1 003	2 748	185	3 937	12 613

Fuente: "Estudio de fuentes y usos de fondos, Chile, 1960-1964" - Investigación conjunta Banco Central de Chile - Oficina de Planificación Nacional.

El cuadro 4 muestra las cifras de Chile para 1964 y contiene un grado de detalle suficiente para dar una idea de los flujos financieros en el período anual.

Finalmente, conviene recordar que el presupuesto económico es algo más que un esquema contable; este esquema es reflejo de toda una discusión que debe acompañarlo sobre los aspectos más significativos de las condiciones que deben cumplirse las metas del plan anual.

/b) Balance

b) Balances de materiales y de recursos humanos

Para que el plan anual pueda verificar el equilibrio entre disponibilidad y uso de recursos a un nivel suficientemente detallado, debe incluir balances de bienes, servicios y factores seleccionados. El balance de materiales, en volúmenes físicos y valores, permitirá apreciar al nivel de cada bien o servicio seleccionado, si la disponibilidad dada por la producción e importación cumple los requerimientos de la demanda intermedia y final. A nivel global de toda la economía, tales balances posibilitarán una visión amplia de las transacciones intersectoriales, así como de la utilización final de los bienes y servicios incluidos, por ramas y sectores de origen. El análisis será más amplio y mejor fundamentado si se dispone paralelamente de una matriz actualizada de insumo producto sin que este requisito sea indispensable. En cuanto al balance de recursos humanos, instrumento no incorporado generalmente en los planes, constituye para la planificación a corto plazo, un elemento útil de bajo costo de investigación, que permite elaborar cuantificaciones de la disponibilidad y asignación de los recursos humanos con un grado de exactitud satisfactorio.

i) Balance de materiales

En un plan anual debe preverse una complementación de la consistencia entre oferta y demanda global con una verificación del equilibrio al nivel de cada bien o servicio, en relación tanto con las transacciones internas en el movimiento de origen y destino nacional, como también con respecto al movimiento de comercio exterior (importaciones o exportaciones según el caso). Esto toma forma contable en el balance de materiales, considerando la oferta y demanda a precios constantes o volúmenes físicos y en términos monetarios en valor corriente. Estos últimos valores constituyen previsiones de precios unitarios para el año de vigencia del plan anual.

Un balance de materiales debe mostrar una perspectiva de la evolución física y monetaria de los distintos elementos que lo integran, como medio de determinar la disponibilidad excedente o en su lugar, la deficiencia para satisfacer la demanda.

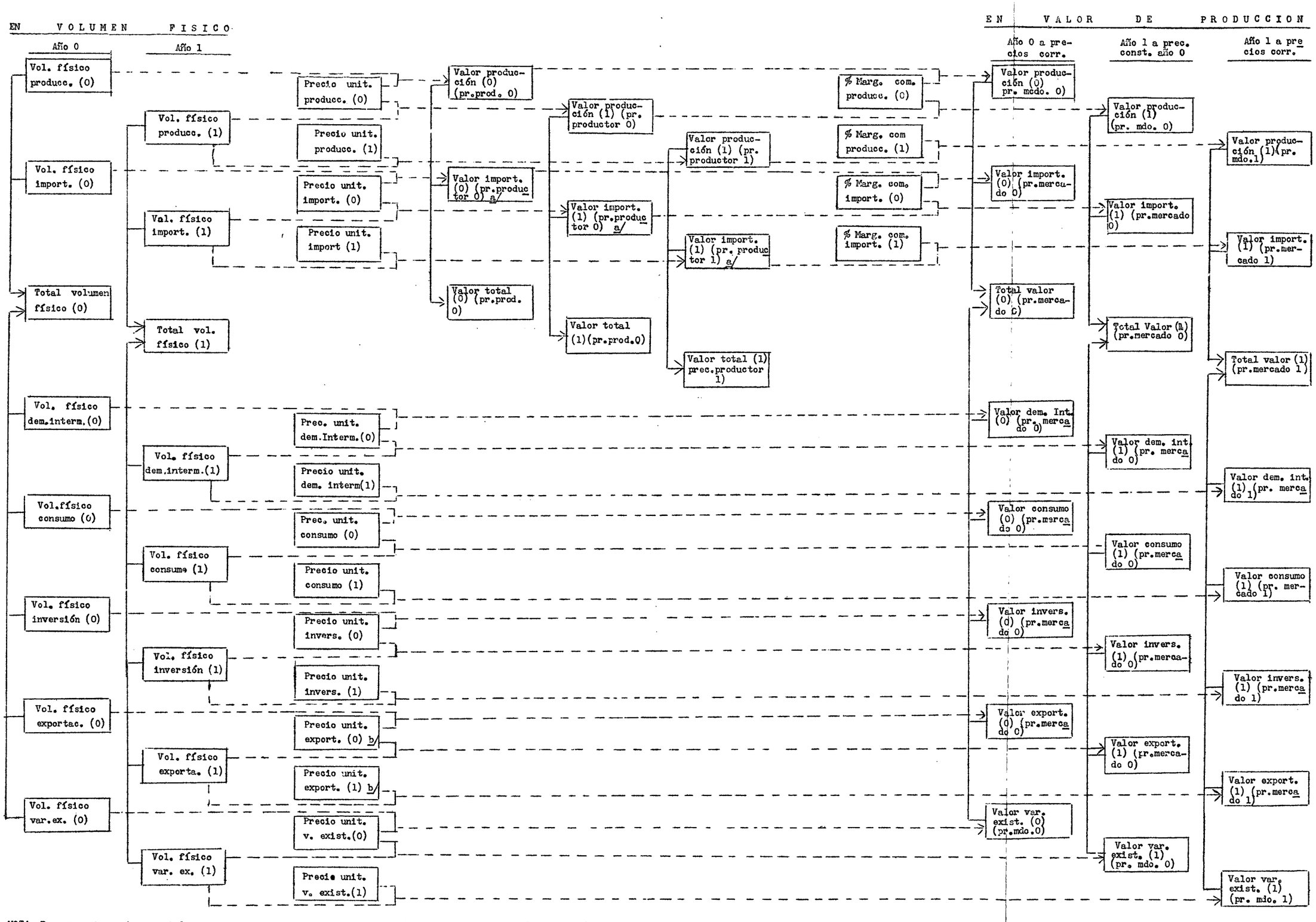
/Si bien

Si bien es deseable que el plan anual contemple el equilibrio de materiales con la máxima desagregación posible, debe señalarse que esto sólo puede hacerse a través de una tabla de transacciones intersectoriales y sus correspondientes coeficientes técnicos por unidad de valor de producción; al mismo tiempo se necesitaría una información desagregada de cada bien o servicio producido según su uso intermedio o final.

Sin embargo, hay dos factores que conjugados, conducen a un especial tratamiento de los balances de materiales. Por un lado, debe considerarse imprescindible su inclusión dentro del plan anual para la estimación y análisis de las perspectivas de muchas otras variables -del sector público, comercio exterior, oferta y demanda global, etc.- Por otro lado, las escasas tablas disponibles de insumo-producto de las economías latinoamericanas, muestran que un conjunto de bienes representan una proporción muy elevada sobre el total de las transacciones intersectoriales de la economía y sobre el valor de producción del mismo sector; esto no sólo es válido para los casos más evidentes del cobre, banano, lana, estaño, petróleo, café, para Chile, Honduras, Uruguay, Bolivia, Venezuela y Brasil, respectivamente, sino también para muchas otras producciones no tan significativas. Si a los ya mencionados se les agregasen ocho o diez productos agropecuarios, algunos de la industria extractiva, los principales de la manufactura, ciertos servicios básicos como electricidad y agua, el valor total de ese conjunto representaría una proporción muy alta del total de la economía. Si la selección anterior se complementara con nuevos bienes y servicios en función de su significado para la canasta del costo de vida y con representativos de consumos más difundidos, como así también varios insumos importantes tales como combustible, cemento, hierro, más determinados bienes de capital, se obtendría una mayor representatividad aún del conjunto escogido. Por consecuencia, estos productos pueden escogerse aún en el caso que no se disponga de una detallada información de insumo-producto, y podría llegar a tener una ponderación muy elevada.

Como se aprecia en el Gráfico Nº 1, debe lograrse el equilibrio entre disponibilidades y usos tanto en volúmenes físicos como en valores. En algunos casos, es complejo determinar el balance en términos

/físicos por

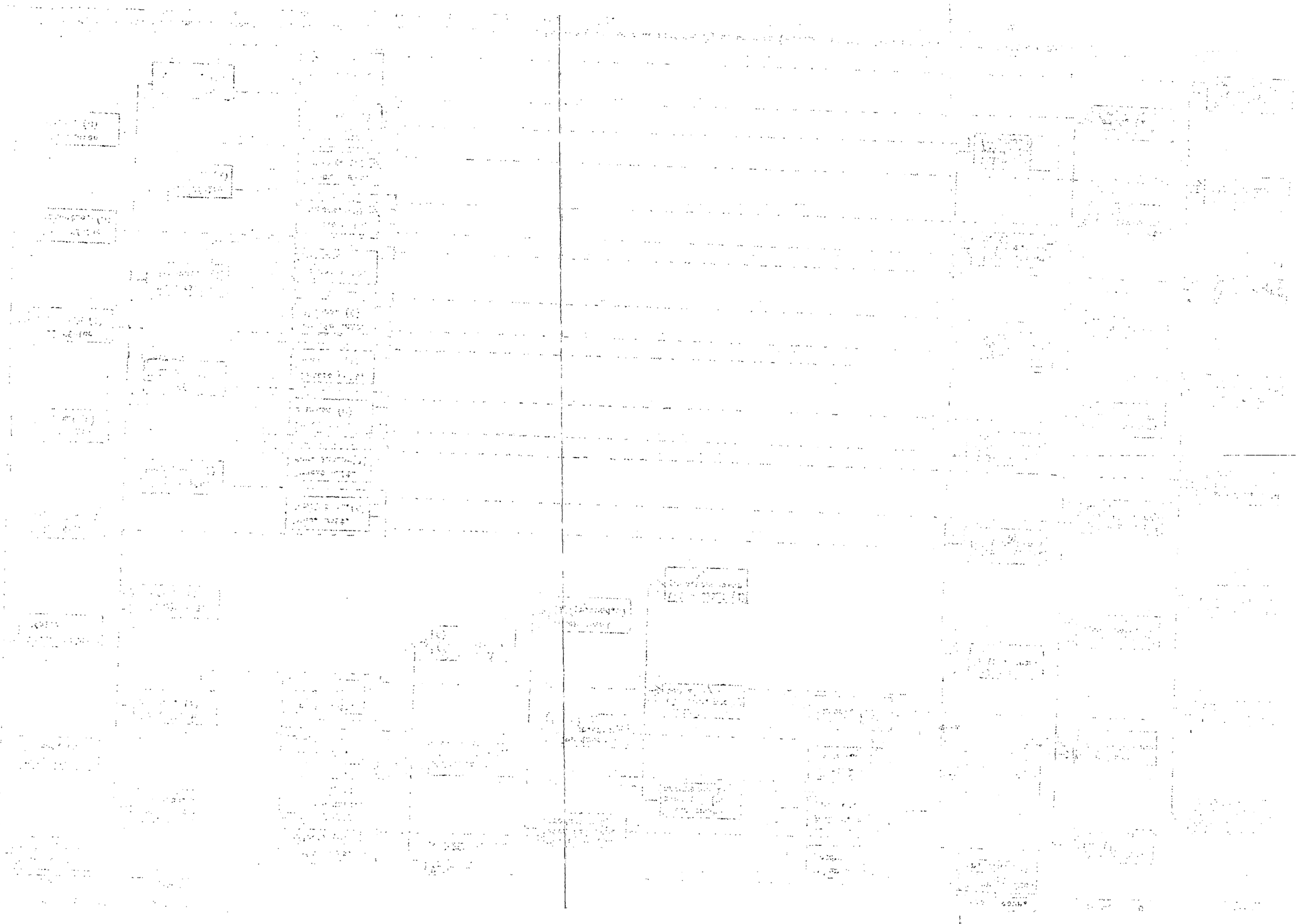


NOTA: Es necesario contar con informaciones y previsiones desagregadas de Demanda Intermedia según destino (por ramas de actividad), de Consumo (en Familias y Gobierno) y de Inversión (Pública y Privada).

a/ Valor de importaciones CIF más impuestos y gastos de aduana y otros (sin incluir márgenes de comercialización).

b/ Precio unitario de Exportación FOB.

(0) Año 0 (actual).



físicos por la imposibilidad de separar los bienes dada la dificultad para escoger un grupo representativo de productos, cuando la rama de actividad tiene una producción muy diversificada; es el caso típico de la industria química o de la manufactura de repuestos para el transporte y, en general, las agrupaciones industriales vinculadas a la siderurgia. En estos casos la alternativa será enfocar el análisis sólo desde el punto de vista de los valores. De todas maneras, como los productos y servicios de fácil identificación son en general los más importantes, debe insistirse sobre la necesidad de los balances en volúmenes físicos.

La oferta de cada bien o servicio se obtendría sumando sus unidades físicas de producción, más las importaciones necesarias para satisfacer los requerimientos de la demanda desagregada según la utilización intermedia y final. A su vez, la demanda intermedia debería desagregarse según las distintas ramas de actividad, y la demanda final se clasificaría distinguiendo el consumo privado, el del gobierno, la inversión fija privada y pública, la variación de existencias y las exportaciones. La ecuación de definición representativa de un balance de material es la siguiente:

$$P_i + M_i = \sum D_{ij} + C_{p_i} + C_{g_i} + I_{f_{p_i}} + I_{f_{g_i}} + VE_i + X_i$$

P_i = valor de la producción nacional del bien i.
M_i = valor de la importación del bien i
D_{ij} = demanda intermedia del bien i por sectores de destino j.
C_{p_i} = valor del consumo privado del bien i.
C_{g_i} = valor del consumo del gobierno del bien i.
$I_{f_{p_i}}$ = inversión fija del sector privado utilizando el bien i.
$I_{f_{g_i}}$ = inversión fija del gobierno utilizando el bien i.
VE_i = variaciones de existencias del bien i.
X_i = valor de las exportaciones del bien i.

Todos estos valores fueron estimados a precios de mercado.

/Los distintos

Los distintos componentes o integrantes, desde el punto de vista de la oferta y la demanda, no se obtienen en forma simultánea, sino que surgen de un proceso complejo en el que participan los especialistas de cada uno de los sectores productivos, los técnicos en comercio exterior, los del sector público, los que construyen las cuentas de las familias, etc. Esta participación es necesaria pues cada elemento del balance de materiales de un producto tiene repercusiones sobre los programas sectoriales, el nivel de precios, la cuenta de comercio exterior, de gobierno y empresas estatales, etc.; y principalmente sobre los balances de los demás bienes y servicios. En consecuencia, no puede establecerse un equilibrio en el nivel de balances sin que éste afecte el de las cuentas más agregadas, y a su vez el equilibrio de estas últimas influye sobre los balances.

De esta manera se determinan la oferta y la demanda globales en volúmenes físicos para el año base y el año del plan. A los efectos de presentar más ampliamente el balance de materiales, por el lado de la oferta debería considerarse la disponibilidad total en volumen físico y por el lado de la demanda su utilización total; es decir, el balance no debería presentar sólo la variación de existencias sino la disponibilidad inicial del bien o servicio, al comienzo del período por el lado de la oferta y la disponibilidad no utilizada al término del período por el lado de la demanda. Por lo tanto, en el balance de materiales la oferta se compone de: la existencia inicial del bien o servicio, más su producción nacional en el período y agregadas las importaciones; la demanda a su vez se compondría de todos los elementos ya mencionados más las existencias al final del período.

Para establecer el valor de la disponibilidad, debería multiplicarse la cantidad física producida, importada, y la existencia inicial por los respectivos precios unitarios de producción y de importación. Los precios unitarios de producción no incluyen el costo de distribución y de comercialización, en tanto que para el precio unitario de importación se considerara el precio CIF más los impuestos y gastos

/de aduana

de aduana y otros, excluyendo los márgenes de comercialización de esos productos importados. El valor al inventario inicial debe calcularse a los precios de producción nacional o importación, según el caso.

De esta manera se tendrían los precios de producción o de importación del año base y los previstos para el año del plan, de modo tal que multiplicando los volúmenes físicos por el precio unitario se obtenga el valor de producción a precios de productor para cada uno de los años.

También debería calcularse el valor del volumen físico, producido o importado, en el año del plan a los precios del año base, a los efectos de determinar el balance de materiales, en valor, en el año del plan a los constantes. Para determinar la oferta en el balance de materiales en valores a precios de mercado, a los valores calculados a precios de productor debería agregársele el margen de comercialización correspondiente. Por su uso, debe estimarse la demanda a precio de usuario. De esta manera, para cada uno de los componentes de la demanda y la existencia finales, se tendría el valor a precios corrientes del año base, a precios corrientes del año del plan y para ese mismo año, también a precios constantes. Así se completaría el balance de materiales revelando el equilibrio o desequilibrio que permita igualar su disponibilidad con su utilización.

Para equilibrar las disponibilidades con los usos en un balance de materiales, debe considerarse que algunos de sus componentes son más rígidos que otros en función de las metas del plan anual. Se supone que son más rígidos la producción y la inversión; en cambio, las importaciones, las exportaciones, el consumo y la variación de existencias, podría modificarse, los primeros a través de la política de comercio exterior y los últimos dentro de ciertos límites, con el manejo de la política de precios. En esta forma, los analistas del balance de materiales buscarían el equilibrio para cada producto y posteriormente, analizarían sus repercusiones en términos de las cuentas más agregadas; el equilibrio final entre las cuentas globales y los balances de materiales, se lograría mediante una serie de aproximaciones sucesivas. La distinción

/entre los

entre los elementos más rígidos en relación a los flexibles, debe hacerse a nivel de cada producto, ya que para algunos tipos de bienes también pueden estar sujetas a ajustes la producción y la inversión, y para otros a la inversa.

Las fichas N°1, 2 y 3 tipifican cuantitativamente tres ejemplos de materiales distintos. La harina como un bien de uso intermedio y final al mismo tiempo; automóviles como un bien de consumo duradero o de inversión según los casos; y la energía eléctrica como un servicio típico.

Más adelante, en el Capítulo V, se analiza más pormenorizadamente cómo opera el balance de materiales y la secuencia necesaria para su formulación.

ii) Balance de recursos humanos

Resulta útil disponer de un balance de recursos humanos, a través del cual se pueda determinar el equilibrio entre su disponibilidad y asignación (Gráfico N°2). Conviene destacar su alcance como instrumento para percibir a corto plazo los desajustes ocasionados por la desocupación, así como otros desequilibrios en los niveles ocupacionales por actividades económicas y enfoques regionales.

Desde el lado de la disponibilidad de los recursos humanos, es necesario determinar una estimación para el año base y para el del plan de la población considerada como de la fuerza de trabajo. Además, tiene su importancia otro contingente, relativamente alto en algunos casos, de personas aptas para trabajar aunque no incluidas habitualmente en la fuerza de trabajo. Por ejemplo, es común que las amas de casa no estén incluidas dentro de aquel concepto demográfico, pero trabajarían en determinada actividad cuando tengan las condiciones adecuadas en punto a oportunidades y facilidades de ingresar a ciertas funciones; estos grupos suelen ser significativos en algunos países de América Latina, aunque hay dificultades para su cuantificación, como consecuencia de la escasa experiencia en materia de relevamiento estadístico.

Este núcleo de personas aptas para trabajar no incluidas en la fuerza laboral, deberían considerarse en dos subgrupos, según estén

Ficha 1

BALANCE DE MATERIALES

Bien: Harina

	Volumen físico (en miles toneladas)		Precios miles de (por toneladas)*		Margen comercializ. (%)		Valor		
	Año 0	Año 1	Año 0	Año 1	Año 0	Año 1	Año 0 (precios corr.)	Año 1 (precios const.)	Año 1 (precios corr.)
Producción nacional	280.000	300.000	1.00	1.20	30	25	364.000	390.000	450.000
Importaciones		5.000	1.00	1.40	30	25		6.500	8.750
Oferta = Demanda	280.000	305.000					364.000	396.500	458.750
Consumo familias	100.000	105.000	1.30	1.51			130.000	136.500	157.930
Consumo gobierno									
Inversión fija privada									
Inversión fija pública									
Exportaciones									
Demanda intermedia**	180.000	200.000	1.30	1.51			234.000	260.000	300.820
Variación existencias									

* Los precios de producción nacional son a nivel de productor. Los de importaciones, valor "CIF" más gastos de aduana y otros. Los de demanda intermedia o final, a nivel de usuario.

** La demanda intermedia debe desagregarse en otra ficha según ramas de actividad de destino.

Ficha 2

BALANCE DE MATERIALES

Bien: Automóviles

	Volumen físico (en unidades)		Precios (por unidad)		Margen comercializ. %		Valor		
	Año 0	Año 1	Año 0	Año 1	Año 0	Año 1	Año 0 (precios corr.)	Año 1 (precios const.)	Año 1 (precios corr.)
Producción nacional	7.000	7.000	10	13	20	20	84.000	84.000	109.200
Importaciones	5.000	4.000	10	13	20	20	60.000	48.000	62.400
Oferta = Demanda	12.000	11.000					144.000	132.000	171.600
Consumo familias	10.000	10.000	12	15.6			120.000	120.000	156.000
Consumo gobierno									
Inversión fija privada	1.000	1.000	12	15.6			12.000	12.000	15.600
Inversión fija pública									
Exportaciones									
Demanda intermedia**									
Variación existencias	1.000		12				12.000		

* Los precios de producción nacional son a nivel de productor. Los de importaciones, valor "CIF" más gastos de aduana y otros. Los de demanda intermedia o final, a nivel de usuario.

** La demanda intermedia debe desagregarse en otra ficha según ramas de actividad de destino.

Ficha 3

BALANCE DE MATERIALES

Bien: Vivienda

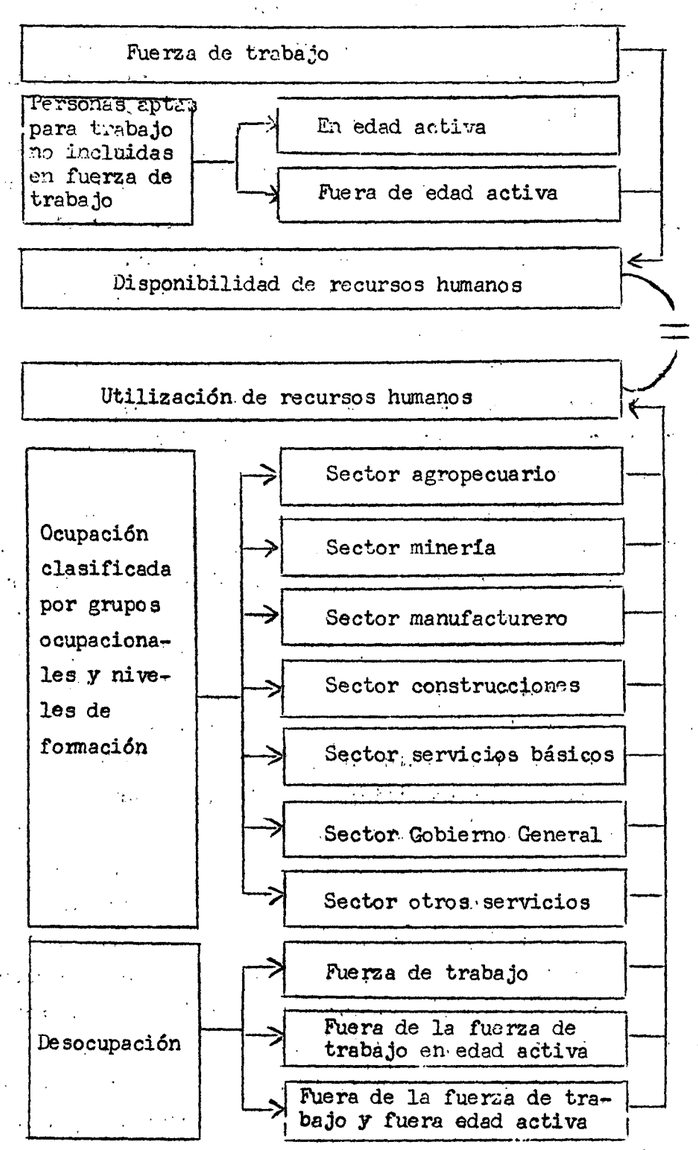
	Volumen físico (miles de m2)		Precios (por metro cuad.)*		Margen comercial. (%)		Valor		
							Año 0	Año 1	Año 1
	Año 0	Año 1	Año 0	Año 1	Año 0	Año 1	(precios corrient.)	(precios const.)	(precios corrient.)
Producción nacional	5.000	6.000	100	130			500.000	600.000	780.000
Importaciones									
Oferta = demanda	5.000	6.000					500.000	600.000	780.000
Consumo familias									
Consumo gobierno									
Inversión fija privada	4.000	4.700	100	130			400.000	470.000	611.000
Inversión fija pública	1.000	1.300	100	130			100.000	130.000	169.000
Exportaciones									
Demanda intermedia **									
Variaciones existencias									

* Los precios de producción nacional son a nivel de productor.
Los de importaciónes, valor "CIF" más gastos de aduana y otros.
Los de demanda intermedia o final, a nivel de usuario.

** La demanda intermedia debe desagregarse en otra ficha según ramas de actividad de destino.

Gráfico Nº 2

BALANCE DE RECURSOS HUMANOS



/incluídas o

incluidas o no en edad activa. Hay países donde estarían disponibles para trabajar numerosas personas si se diesen las condiciones necesarias; éstas indudablemente serán tanto más numerosas cuanto más irregular sea la distribución del ingreso, es el caso del grupo con menores ingresos que alcanza porcentajes muy superiores al promedio de la región. También influye el distinto grado de avance de la seguridad social, cuyos regímenes son muy diversos, según los países considerados. A partir de algunas estadísticas existentes, es relativamente fácil estimar y proyectar para el año del plan esta disponibilidad de recursos humanos, según la clasificación comentada. Este importante instrumento de los planes operativos anuales, deberá precisarse además por sexos, edades y niveles de formación o educación, como forma de determinar una disponibilidad con un grado tal de desagregación que sea compatible con la estimación de los requerimientos de la demanda según formaciones profesionales o técnicas por sector económico.

Por lo que hace al aspecto de la asignación de recursos humanos, se requiere proyectar la ocupación y la desocupación. En el primer caso, además de distinguirla por sexo, deberá atenderse una clasificación por grupos ocupacionales y niveles formativos por sector económico: agropecuario, minero, manufacturero, construcción, servicios básicos, gobierno general y otros servicios. En consecuencia, deberían aquí considerar las observaciones ya señaladas respecto a la conveniencia de separar de cada sector económico lo que corresponde a las empresas estatales, requisito que no es difícil satisfacer dado que a nivel del sector público se determina la ocupación a corto plazo por institución. Sería útil además distinguir la ocupación sectorial por producciones básicas, pero evidentemente, para el caso del sector agropecuario es difícil hacerlo puesto que en general la mano de obra se asigna simultáneamente, en forma directa o indirecta, a una gran diversidad de cultivos. Dadas las singularidades de la economía latinoamericana, convendría disponer de una cuantificación de la población activa agropecuaria, dividida en actividades de subsistencia y comercial. En el sector de industrias manufactureras, sería útil disponer de una clasificación según principales ramas o actividades. La ausencia de tal desagregación restaría

/significación a

significación a la asignación de la mano de obra en un conjunto industrial con actividades tan dispares como la alimenticia, la textil, y la siderurgica, que requieren niveles diferentes de ocupación por unidad de producto, calificaciones diversas en la estructura de los grupos ocupacionales, etc. Aquí, como en la agricultura, es preciso distinguir además la ocupación industrial entre el estrato fabril y el artesanal.

También la desocupación debe estimarse en valores absolutos con cierta desagregación. Debería determinarse la magnitud de la desocupación en la fuerza de trabajo, además habría que agregar el contingente apto no incluido en la fuerza de trabajo (amas de casa, niños, etc.), que podría trabajar si se dieran las condiciones y oportunidades necesarias, desagregando estos últimos según estén en edad activa o fuera de ella. A diferencia del balance de materiales, en el de recursos humanos se presentan más limitaciones para lograr un ajuste a corto plazo entre sus disponibilidades y asignaciones. Por ejemplo, si el balance muestra un déficit de las disponibilidades de recursos humanos calificados, tal desajuste no es fácilmente superable en el corto plazo, ni mediante formación acelerada de mano de obra, ni movilizando ese personal desde el exterior. Por otro lado, en el balance de materiales parte de los desajustes y de los errores en los cálculos se solucionan en la práctica mediante la variación de existencias; en cambio, en el balance de recursos humanos, el equivalente de la variación de existencias es la variación de la desocupación, con todas las consecuencias socio-políticas que trae aparejada. Por tanto, no sólo existe el problema de que las posibilidades de ajuste en el balance de recursos humanos son menores, sino que las consecuencias de tales desajustes son más trascendentes.

Una de las características más sustantivas que muestra el balance de recursos humanos y de significación para la política económica, es una aguda escasez de mano de obra calificada, frente a su demanda, y una abundancia de la insuficientemente calificada, en relación a las oportunidades de empleo. Sobre estas bases, puede absorberse la mano de obra abundante, dentro de ciertas limitaciones, cuando su formación

/acelerada es

acelerada es posible, o existen oportunidades de ampliación de las actividades económicas que requieren mayor proporción de mano de obra no calificada, como es el caso de las obras públicas. Aún cuando sean importantes las limitaciones para el ajuste a corto plazo, el balance de recursos humanos cumple una función útil para identificar las políticas necesarias que deben tomarse en el año del plan y que repercutirán en años posteriores.

Lógicamente, la utilidad mayor será de tomar medidas que permitan paulatinamente ir solucionando estos desequilibrios coyunturales, pero cuyos resultados tendrán efecto a mediano plazo. Para estos trabajos es importante que se organicen encuestas periódicas.[1/]

No debe descuidarse la peculiaridad de ciertas ocupaciones estacionales, especialmente en el sector agropecuario, e incluso en algunas industrias o servicios.

En cuanto a la vinculación con otras funciones a corto plazo, el balance de recursos humanos está naturalmente interrelacionado con el balance de materiales, y con el equilibrio de oferta y demanda global en el presupuesto económico para determinar el nivel general de ocupación.

1/ En Chile se realiza una encuesta contínua de mano de obra bajo la responsabilidad conjunta de la Dirección de Estadística y Censos y del Centro de Estudios Estadístico-Matemáticos de la Universidad de Chile, que ha llegado a resultados muy interesantes, la que contiene una completa información que satisface los requerimientos de un balance de recursos humanos.

c) El presupuesto monetario

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

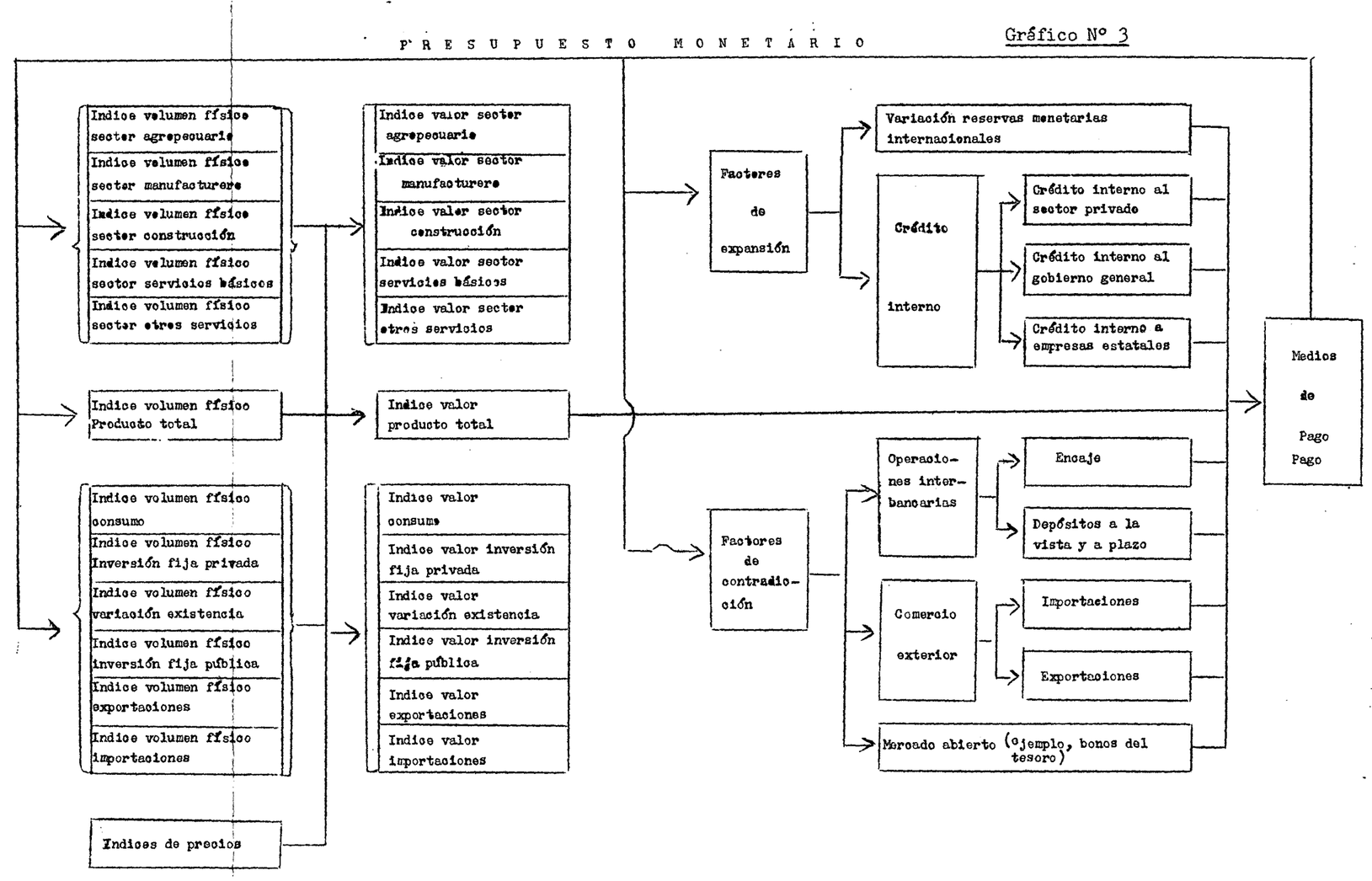
Los aspectos sustantivos que influyen en la determinación de un presupuesto monetario han ido cambiando de importancia en América Latina en los años recientes. Los factores de carácter externo influyen ahora crecientemente, en desmedro de los inducidos por la evolución interna de la economía, por haber llegado estos países a niveles excesivamente ajustados de reservas internacionales y a magnitudes externas de endeudamiento externo que comprometen año a año fuertes egresos por servicio de deuda. En muchos países de América Latina, la estimación de los medios de pagos depende ahora en gran medida de las alteraciones de las reservas monetarias y, por consiguiente el volumen de las operaciones de crédito interno queda determinado en forma prácticamente residual. La autonomía en la programación de los medios de pagos atendiendo principalmente a las necesidades internas de crecimiento ha quedado por ello seriamente limitada y se ha evolucionado hacia una dependencia en esa programación dominada por la necesidad de mantener un mínimo de reservas monetarias.

Otro elemento muy importante en la formulación del presupuesto monetario, que constituye uno de los supuestos internos básicos que lo sustenta es la estimación de los niveles de producción, para lo cual (Gráfico Nº 3) será necesario determinar sus variaciones en volúmenes físicos y en valores. Esta estimación también deberá contemplar una desagregación sectorial, como forma de determinar el aporte de las diversas actividades, contemplando asimismo los factores de índole estacional.

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

/Una vez

Gráfico Nº 3


P R E S U P U E S T O M O N E T A R I O
Indice volumen físico sector agropecuario
Indice volumen físico sector manufacturero
Indice volumen físico sector construcción
Indice volumen físico sector servicios básicos
Indice volumen físico sector otros servicios
Indice volumen físico Producto total
Indice volumen físico consumo
Indice volumen físico Inversión fija privada
Indice volumen físico variación existencia
Indice volumen físico inversión fija pública
Indice volumen físico exportaciones
Indice volumen físico importaciones
Indices de precios
Indice valor sector agropecuario
Indice valor sector manufacturero
Indice valor sector construcción
Indice valor sector servicios básicos
Indice valor sector otros servicios
Indice valor producto total
Indice valor consumo
Indice valor inversión fija privada
Indice valor variación existencia
Indice valor inversión fija pública
Indice valor exportaciones
Indice valor importaciones
Factores de expansión
Variación reservas monetarias internacionales
Crédito interno
Crédito interno al sector privado
Crédito interno al gobierno general
Crédito interno a empresas estatales
Factores de contracción
Operaciones interbancarias
Encaje
Depósitos a la vista y a plazo
Comercio exterior
Importaciones
Exportaciones
Mercado abierto (ejemplo, bonos del tesoro)
Medios de Pago Pago

Una vez que se han establecido todas las metas básicas, comercio exterior, producción, inversiones, etc. se es posible determinar el aumento en los medios de pago, y consecuentemente, los factores de expansión o de absorción del dinero.

Los factores de creación de dinero, básicamente están dados por las variaciones de las reservas internacionales y por el crecimiento del crédito interno. Las primeras, como resultado de todo el movimiento del comercio exterior, y especialmente de las transacciones de tipo financiero. Resulta por tanto necesario en la formulación de un presupuesto monetario, establecer una vinculación con el presupuesto de comercio exterior, tanto en lo que se refiere a los flujos reales, como al movimiento financiero en divisas; es decir, el crédito externo, oficial y privado, el movimiento de amortización de la deuda externa, las inversiones privadas extranjeras y su corriente de depreciaciones. Es necesario tener en consideración que no sólo deben efectuarse estas previsiones en forma global para el período anual, sino también en forma estacional, dado que los medios de pago tienen que controlarse y alterarse incluso diariamente, teniendo en cuenta lo relativo al ciclo agrícola, a la estacionalidad del sistema de recaudaciones fiscales y a la demanda de dinero estacional, etc.

En cuanto al crédito interno, cabe subdividirlo en privado y público. Como se ha observado, en algunos países, el crédito al sector privado es un simple residuo, porque generalmente por razones de déficit del presupuesto fiscal, tiene prioridad el crédito al sector público. Es común el hecho de que los Bancos Centrales deban atender los requerimientos del gobierno o de los ministerios de hacienda, según lo impuesto incluso en disposiciones legales.

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

/Otro elemento

Otro elemento de contracción es la política de mercado abierto que lleve a la práctica el Banco Central, como por ejemplo, la emisión de bonos de tesoro, o en general, las obligaciones que puede emitir el sector público que originarán determinadas contracciones monetarias. No obstante, hay casos en que se financia el presupuesto a través de la emisión de letras.

El presupuesto monetario debe prever también una serie de operaciones interbancarias, relativas a la caja o a las disponibilidades de depósitos, redescuentos, etc., que regularán las relaciones entre el Banco Central y los demás Bancos del sistema.

Todo lo anterior determina el conjunto de pasivos monetarios, cuya cuantificación se realiza para el período anual. Estos se distinguen entre medios de pago habituales y cuasi-dinero, es decir, los débitos en libre circulación, más los depósitos corrientes o a plazo que se constituyen en el sistema bancario.

Conviene reiterar la particularidad de que el presupuesto monetario es por su índole específica, quien más frecuentemente necesita informaciones y estadísticas, que permitan un control continuo del movimiento de cada una de las variables, a fin de continuar su ejecución en forma adecuada y consistente con la realidad cambiante.

/e) El

d) El presupuesto de comercio exterior

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

Mirado el presupuesto de comercio exterior como un instrumento de complemento en el equilibrio interno, abre perpectivas de análisis sobre los requisitos de importaciones y exportaciones en la esfera real, así como sobre los ingresos y egresos de medios de pagos con el exterior en la esfera financiera. En relación con el equilibrio real, el presupuesto de comercio exterior refleja en términos agregados las importaciones y exportaciones que en los balances de materiales se determinan para cada producto en iteración con las restricciones generales del presupuesto de comercio exterior y de los otros presupuestos del plan anual. En conexión con el equilibrio de los flujos financieros internos y externos, el presupuesto de comercio exterior, permite analizar la participación necesaria de los movimientos financieros internacionales en la compatibilización de las fuentes y usos de fondos generales para el conjunto de la economía, lo que a su vez tiene repercusiones directas sobre el presupuesto del sector público y el presupuesto monetario. Por ejemplo, el movimiento de los capitales privados extranjeros, préstamos o inversiones, alterarán las fuentes y usos de fondos de las empresas privadas; los préstamos externos oficiales así como las amortizaciones de los mismos afectarán el presupuesto del gobierno general y de las empresas públicas; el movimiento de capitales de carácter compensatorio relacionados con la mantención de un determinado nivel de reservas internacionales condiciona en buena medida el presupuesto monetario.

Considerando ahora el presupuesto de comercio exterior como un área de administración de decisiones de política oficial exterior es necesario distinguir por lo menos dos concepciones. Se le puede considerar como un marco de previsión general útil para el manejo de políticas económicas de tipo indirecto destinadas a evitar que los hechos se desvíen sustancialmente de esas

/previsiones. Este

previsiones. Este será seguramente el carácter que adoptará el presupuesto de comercio exterior en aquellos países en que las relaciones económicas externas no estén sujetas a controles significativos. Las variaciones del tipo de cambio, las tasas de tributación a las importaciones y el manejo de crédito interno, serían en este caso los instrumentos adecuados, por lo que se refiere a las transacciones de bienes.

La política de endeudamiento externo complementaría las limitaciones en la efectividad de los instrumentos ya mencionados para lograr un equilibrio global.

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

Naturalmente que en este último caso el diseño general y las mismas clasificaciones del presupuesto de comercio exterior tienen que responder a las modalidades de administración, ejecución y control del presupuesto de comercio exterior.

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

/Conviene, a

Conviene, a continuación, presentar algunos aspectos metodológicos generales en relación al diseño de un presupuesto de comercio exterior.

Su contenido fundamental consiste en la determinación de las variables de la balanza de pagos en estrecha armonía con el resto de las cuentas contenidas en el plan anual. Deberá contemplar una serie de clasificaciones consistentes en relación al presupuesto económico, los balances de materiales, el presupuesto del sector público y el presupuesto monetario. Es decir, se desagregarán las exportaciones e importaciones según las agrupaciones que muestra el Gráfico Nº 4 y para cada una de ellas, se determinarán los precios que se estimaran a nivel de bienes, cuando éstos sean básicos para la economía del país.

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

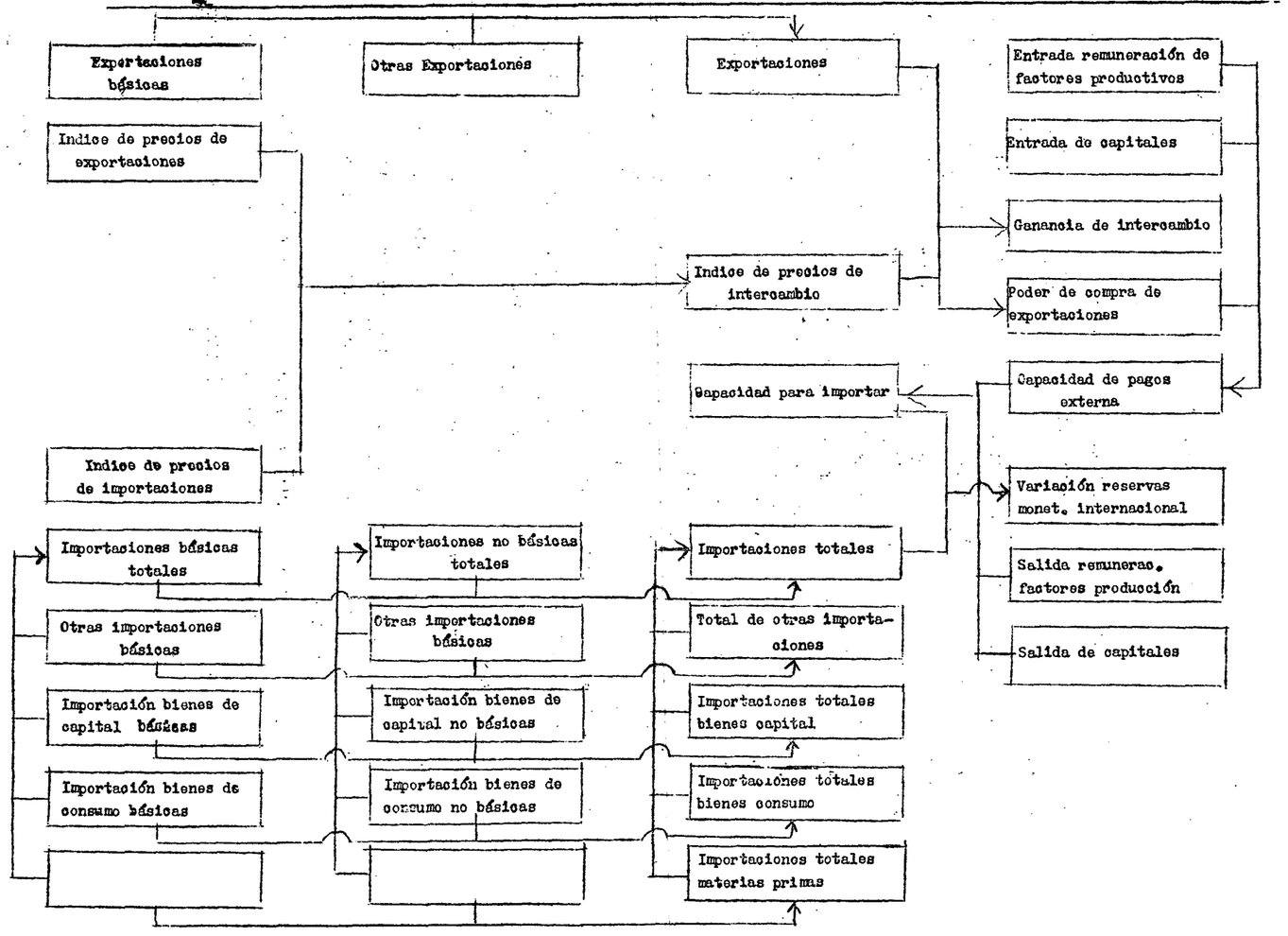
Determinados los precios de las exportaciones y de las importaciones, se estará en condiciones de estimar el índice de precios de intercambio que, conjuntamente con el quantum de las exportaciones, será el instrumento metodológico que permitirá cuantificar el poder de compra de las exportaciones.

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

/Gráfico Nº 4

Gráfico Nº 4

P R E S U P U E S T O D E L C O M E R C I O E X T E R I O R



A partir de la estimación del poder de compra de exportaciones, si se le agrega la entrada de remuneraciones de factores productivos y la entrada de capitales al país, se podrá presupuestar la capacidad de pagos externa. Prestándole a este concepto las proyecciones anuales de la salida por los mismos conceptos anteriores, se determinará cuál será la capacidad para importar. Comparando estas cifras con la previsión de importaciones totales, se determinará la variación de las reservas monetarias internacionales, que en definitiva es uno de los objetivos del presupuesto del comercio exterior y que tendrá íntima conexión con el presupuesto monetario.

e) El presupuesto del sector público

Este representa el área de decisiones directas del Estado en la ejecución del plan anual; como ésta es la forma primordial de acción del gobierno, que por su intermedio controla directa o indirectamente una cierta proporción de los recursos nacionales, exige una programación suficientemente detallada que permita analizar tanto la racionalidad interna de los diversos programas, como su correspondencia con los objetivos y metas del plan de desarrollo.

Constituyen sus componentes fundamentales el presupuesto del gobierno general y el presupuesto de las empresas públicas; ligados ambos por el plan vincular.[1/] Como instrumentos operativos más específicos derivados de estos presupuestos, se incluyen el programa de ejecución de proyectos especiales y el programa de caja.

El plan vincular determina el marco que posibilita relacionar el sector público con los planes a mediano plazo, con los demás componentes de los planes anuales, y establecer el nivel y composición de los ingresos y gastos públicos a incluirse en los presupuestos por programas. Constituye la parte más importante de este plan la relación entre programas básicos y los programas presupuestarios. Se le incorporan, además, las informaciones de ingresos y gastos públicos en términos combinados

1/ En el Capítulo VII se analiza, pormenorizadamente, el contenido, propósitos y alcances de los diversos componentes del plan anual del sector público.

/y consolidados,

y consolidados, basándose en clasificadores institucionales sectoriales y económicos. Especial significado tiene la aplicación de un clasificador económico para integrar adecuadamente las cuentas del sector público con la contabilidad nacional. El cuadro N°5 muestra los diversos agregados de las empresas públicas y del gobierno general, clasificados de manera similar a los incluidos en la cuenta gobierno y en la de producción de las cuentas nacionales.

El presupuesto del gobierno general está constituido por todos los presupuestos por programas de los organismos que integran este sector institucional; debe incluir, en primer lugar, el análisis de los ingresos y gastos públicos por su nivel y composición, utilizando para ello diversos tipos de clasificadores: económico, sectorial, institucional, etc.

Los objetivos y metas de los diversos programas presupuestarios son el resultado de la relación establecida, en el plan vincular, entre programas básicos y programas operativos; las más importantes de estas interacciones deben presentarse tanto a nivel sectorial como institucional para brindar una visión de conjunto a todas las unidades que participan del proceso presupuestal.

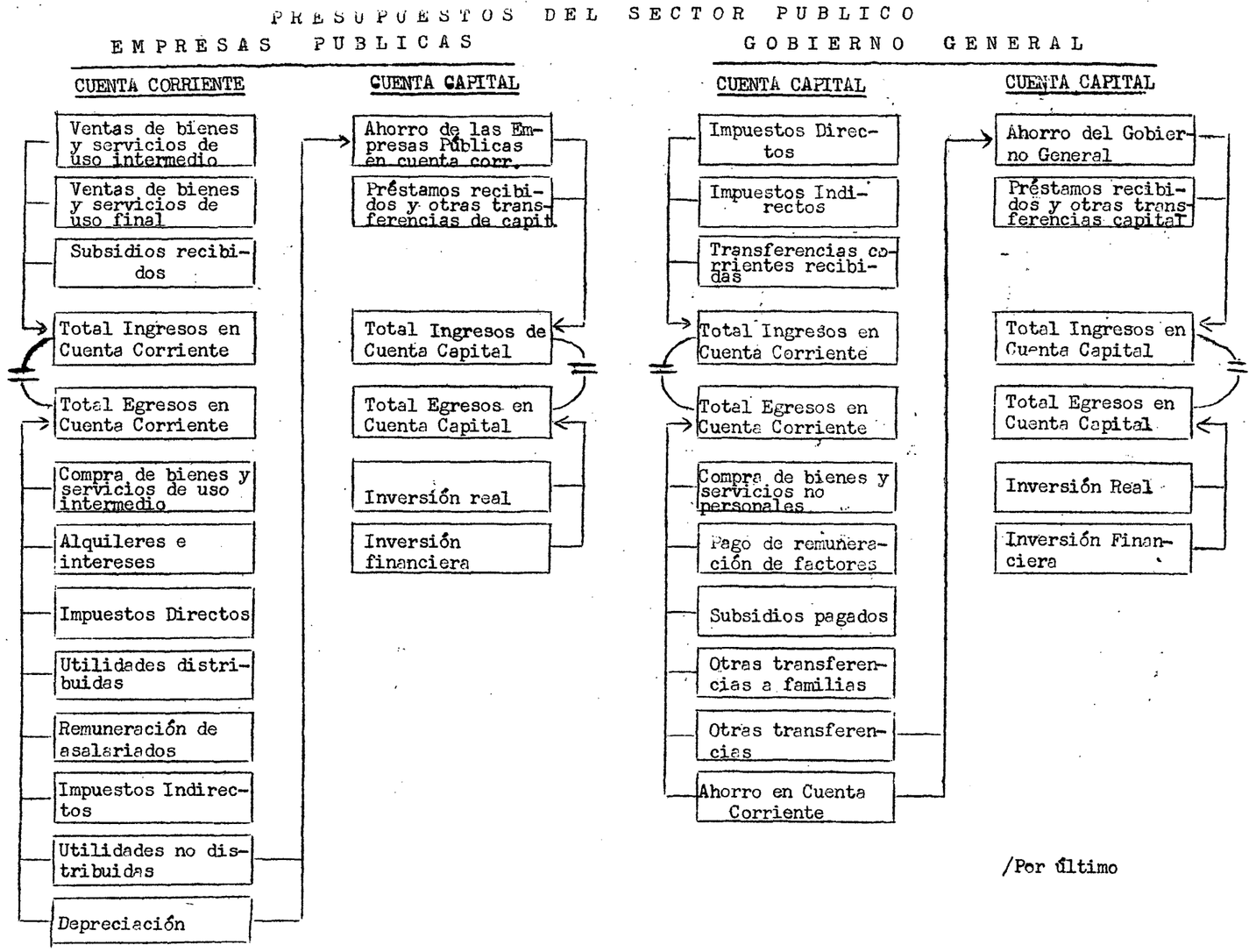
Además, a nivel institucional, debe incluirse para cada uno de los organismos las unidades programáticas que les correspondan, detallando en ellas, las metas, recursos humanos, materiales y financieros y unidades ejecutoras.

El presupuesto de las empresas estatales en primer lugar deberá determinar el papel de las empresas dentro del plan del sector público y dentro del plan operativo anual, incluyendo a estos efectos, antecedentes tales como metas por sectores y empresas, informaciones de fuentes y uso de fondos, cuadros de ingresos y gastos, etc.

Luego presentará las actividades según sectores económico-sociales. Cada uno de ellos incluirá los programas más importantes, tales como los de producción, ventas, etc., debidamente vinculados a los fijados en los planes. Por último, y a nivel de cada empresa, deberán incluirse según la técnica de programación presupuestaria, las informaciones de producción, ventas, inversiones, utilización de equipos, proyecciones de activos y pasivos, ganancias y pérdidas, etc.

/Cuadro N° 5

PRESUPUESTOS DEL SECTOR PUBLICO



/Por último

Por último, los programas de ejecución contienen las especificaciones de cada programa o proyecto, según su itinerario de ejecución por subperíodos del plan anual y los recursos financieros, materiales y humanos que requiere su cumplimiento.

f) Precios y salarios

La incidencia de los precios y salarios ya se ha comentado, en cuanto tiene relación con las estimaciones de los valores corrientes del producto por sectores económicos. En general, las estimaciones de los niveles de precios y salarios tienen una triple función.

La principal, se refiere a las previsiones en las variaciones a producirse en los precios en el año del plan. Deben los precios implícitos del producto total de la economía estimarse desagregados a su vez por principales sectores económicos según las clasificaciones adoptadas. Es decir, sectores agropecuarios, minería, manufactura, construcciones, servicios básicos, gobierno general y otros servicios, incluyendo en estos últimos propiedad de viviendas, comercio, bancos, seguros y otros intermediarios financieros. Cada uno de los principales sectores deberá estimarse distinguiendo los productos básicos y no básicos. Por ejemplo, en el agropecuario básico, las previsiones deben contemplar el detalle de las variaciones de precios en los productos críticos de la economía, en especial los de exportación. Por otro lado, deberán efectuarse estimaciones de los precios implícitos del gasto, consumo privado, consumo del gobierno, inversión en construcciones o en maquinaria y equipo, privada o pública. Igualmente deben estimarse los precios de los principales productos de exportación y los de importaciones destacando los de materias primas y combustibles, por ser insumos difundidos, como asimismo los de bienes de consumo y de capital.

En segundo lugar, es necesario que se tenga en cuenta las previsiones en las variaciones del tipo de cambio, de los salarios por persona ocupada y por principales actividades, en los salarios implícitos en las tarifas de los servicios públicos, en el índice de costo de vida, destacando los artículos de primera necesidad, los alquileres, etc. Este último permitirá indirectamente obtener los precios a aplicar al sector propiedad de viviendas.

/En tercer

En tercer lugar, con las informaciones precedentes, se preverán las transferencias de ingresos entre factores de producción y transferencias de ingresos entre sectores económicos. Conviene, por una parte, que el plan anual contenga proyecciones respecto a la transferencia de ingreso entre asalariados y no asalariados, mostrando las variaciones de un año a otro de la estructura dentro del valor agregado total. Por otra parte, debe mostrar también las transferencias de ingresos entre sectores económicos, por lo menos agropecuario y minería por un lado, y por otro industria manufacturera y construcciones, además de servicios básicos y resto de sectores. Esta clasificación sería la mínima, y de ser posible, debería contener una apertura mayor. Por ejemplo, es importante que la industria manufacturera, como ya se ha señalado, sea considerada por principales ramas de actividad; en el caso de los servicios, podría tenerse en cuenta separadamente el gobierno del resto, así como considerar separadamente la propiedad de viviendas, que en general en América Latina tiene en cuanto a los precios, un comportamiento distinto al resto de los sectores económicos.

Este estudio de transferencias de ingresos entre sectores económicos, debería distinguir la actividad pública y la privada, ya que es importante hacer esta separación en algunos países para el caso de la industria manufacturera y en el de algunos servicios.

Fuera de toda duda en cuanto a la operatividad, la estimación de precios dentro de los planes operativos anuales, es una de las más difíciles, ya que cada previsión depende de innumerables variables muchas de las cuales pueden estar influidas por circunstancias aleatorias. Por tanto, la organización del sistema deberá tener en cuenta, además de todas las encuestas de expectativas, que en este caso serán de suma importancia, dos elementos imprescindibles: por un lado las orientaciones iniciales de política salarial y de precios; y por otro, funciones y modelos que permitan determinar cuantitativamente los efectos directos e indirectos que sobre los precios tendrán todas las demás variables consideradas dentro del plan anual. En muchos casos no será posible determinar exactamente las cifras, pero sí tendencias o derivaciones que serán muy útiles para adecuar medidas y acciones consistentes.

/3. La

3. La desagregación de las cuentas nacionales y el plan anual

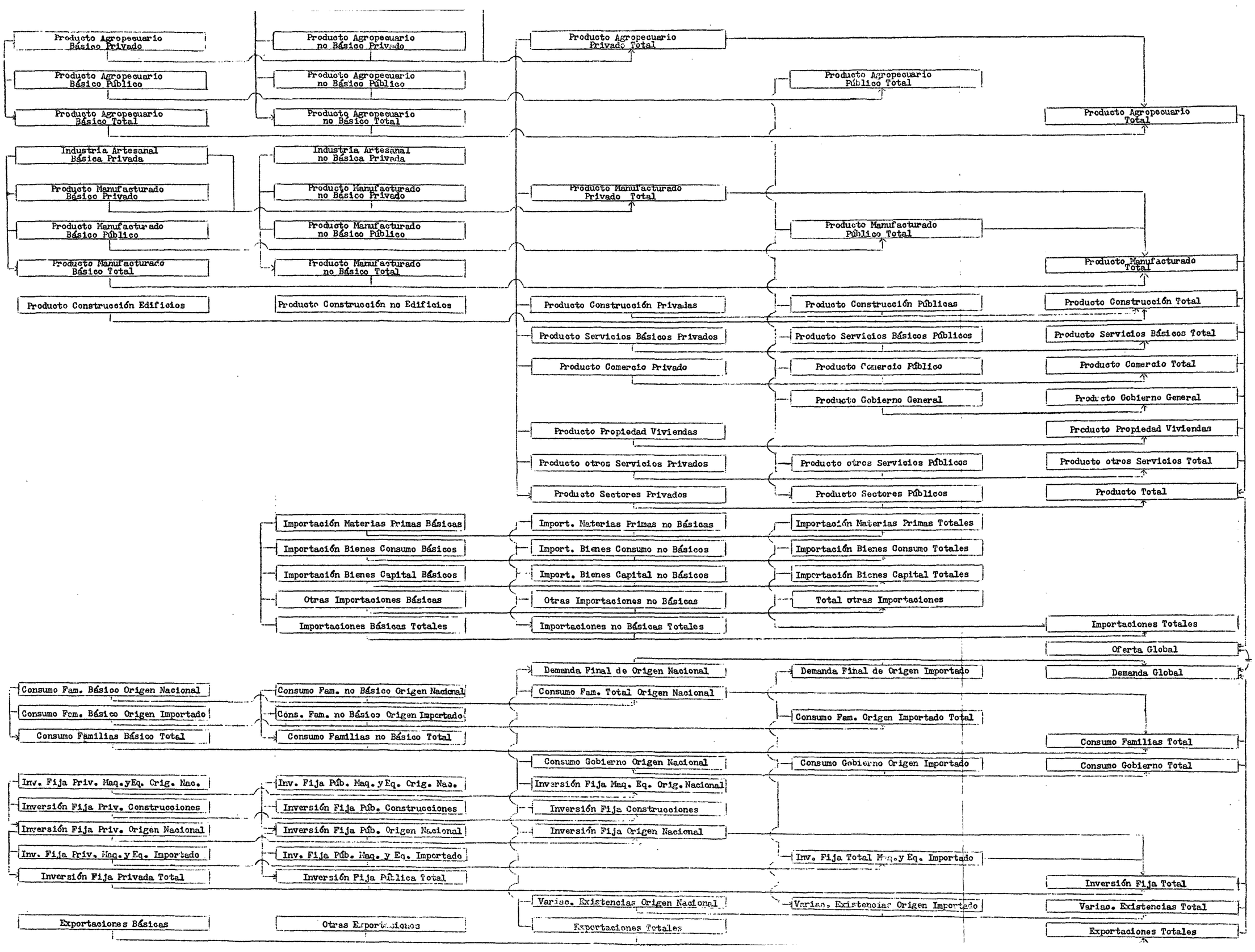
En los planes operativos anuales ocupa un lugar de importancia lo relativo a los complejos aspectos vinculados a la oferta y demanda global. Si bien esto tiene que ver con la identidad que debe existir entre la suma del producto más importaciones por un lado, frente a la del consumo más inversiones, más exportaciones, es necesario efectuar algunos comentarios relativos a cómo deberían clasificarse estos conceptos con vistas a su utilización en el análisis y formulación de un plan a corto plazo.

Previamente, conviene señalar que estas clasificaciones no son estrictamente peculiares de la planificación anual, dado que en muchos aspectos son aplicables también al mediano y largo plazo por referirse a los conceptos macroeconómicos de las cuentas nacionales. Se comentarán muy suscintamente los aspectos relativos a las clasificaciones comunes a la planificación en general, poniendo en cambio especial énfasis en todo aquello que tenga una mayor significación para el corto plazo.

La clasificación por grandes sectores económicos se define generalmente identificando las actividades agropecuarias, minería, manufactura, construcciones, servicios básicos (incluyendo transporte, comunicaciones, electricidad, gas y agua), comercio, gobierno general, propiedad de viviendas y otros servicios (Gráfico Nº 5). Esta desagregación se diseña en cada país de acuerdo a su conformación económica particular. Hay casos en que la minería no tiene mayor relevancia, y en cambio la pesca o la silvicultura cuentan con una alta ponderación dentro del valor agregado total. En el caso de los servicios, se considera separadamente la intermediación comercial, dado que en muchos países de América Latina es el sector más importante en la generación del ingreso, por lo menos a través de las estadísticas existentes.

En el corto plazo es importante efectuar las cuantificaciones de cada uno de los grandes sectores económicos, divididos según principales producciones y resto, entendiendo por las primeras todas aquellas actividades básicas de la economía del país. Por ejemplo, un plan a corto

/Gráfico Nº 5


Producto Agropecuario Básico Privado
Producto Agropecuario Básico Público
Producto Agropecuario Básico Total
Industria Artesanal Básica Privada
Producto Manufacturado Básico Privado
Producto Manufacturado Básico Público
Producto Manufacturado Básico Total
Producto Construcción Edificios
Consumo Fam. Básico Origen Nacional
Consumo Fam. Básico Origen Importado
Consumo Familias Básico Total
Inv. Fija Priv. Maq.yEq. Orig. Nac.
Inversión Fija Priv. Construcciones
Inversión Fija Priv. Origen Nacional
Inv. Fija Priv. Maq.yEq. Importado
Inversión Fija Privada Total
Exportaciones Básicas
Producto Agropecuario no Básico Privado
Producto Agropecuario no Básico Público
Producto Agropecuario no Básico Total
Industria Artesanal no Básica Privada
Producto Manufacturado no Básico Privado
Producto Manufacturado no Básico Público
Producto Manufacturado no Básico Total
Producto Construcción no Edificios
Importación Materias Primas Básicas
Importación Bienes Consumo Básicos
Importación Bienes Capital Básicos
Otras Importaciones Básicas
Importaciones Básicas Totales
Consumo Fam. no Básico Origen Nacional
Cons. Fam. no Básico Origen Importado
Consumo Familias no Básico Total
Inv. Fija Púb. Maq. yEq. Orig. Nac.
Inversión Fija Púb. Construcciones
Inversión Fija Púb. Origen Nacional
Inv. Fija Púb. Maq. y Eq. Importado
Inversión Fija Pública Total
Otras Exportaciones
Producto Agropecuario Privado Total
Producto Manufacturado Privado Total
Producto Construcción Privadas
Producto Servicios Básicos Privados
Producto Comercio Privado
Producto Propiedad Viviendas
Producto otros Servicios Privados
Producto Sectores Privados
Import. Materias Primas no Básicas
Import. Bienes Consumo no Básicos
Import. Bienes Capital no Básicos
Otras Importaciones no Básicas
Importaciones no Básicas Totales
Demanda Final de Origen Nacional
Consumo Fam. Total Origen Nacional
Consumo Gobierno Origen Nacional
Inversión Fija Maq. Eq. Orig. Nacional
Inversión Fija Construcciones
Inversión Fija Origen Nacional
Variac. Existencias Origen Nacional
Exportaciones Totales
Producto Agropecuario Público Total
Producto Manufacturado Público Total
Producto Construcción Públicas
Producto Servicios Básicos Públicos
Producto Comercio Público
Producto Gobierno General
Producto otros Servicios Públicos
Producto Sectores Públicos
Importación Materias Primas Totales
Importación Bienes Consumo Totales
Importación Bienes Capital Totales
Total otras Importaciones
Demanda Final de Origen Importado
Consumo Fam. Origen Importado Total
Consumo Gobierno Origen Importado
Inv. Fija Total Maq. y Eq. Importado
Variac. Existencias Origen Importado
Producto Agropecuario Total
Producto Manufacturado Total
Producto Construcción Total
Producto Servicios Básicos Total
Producto Comercio Total
Producto Gobierno General
Producto Propiedad Viviendas
Producto otros Servicios Total
Producto Total
Importaciones Totales
Oferta Global
Demanda Global
Consumo Familias Total
Consumo Gobierno Total
Inversión Fija Total
Variac. Existencias Total
Exportaciones Totales

GRANTOO No 5

plazo para Honduras debe contemplar una previsión de las variaciones reales y monetarias derivadas de la producción del banano, separadamente del resto del sector agropecuario. Es el caso también del cobre en Chile, el estaño en Bolivia o el petróleo en Venezuela. Si bien en los ejemplos citados resulta obvia la conveniencia de la clasificación, habrá otras producciones de bienes o servicios que se considerarán básicos en tanto tengan una repercusión importante dentro de la economía de cada país, ya sea por ser típicos productos de exportación o por tener un alto significado como insumos.

Como la producción de auto consumo tiene importancia en gran parte de América Latina, debe considerársela separadamente. Un plan a corto plazo que no contenga previsiones de este tipo de actividades estaría dejando de considerar la naturaleza de las relaciones entre el área monetizada y no monetizada de una economía. Omitir esta distinción podría llevar a errores en el análisis de los aspectos financieros, monetarios y, en general, de los flujos de ingresos, que están sólo relacionados con la economía de mercado y no con cifras que representan imputaciones monetarias que en la economía real no se efectúan. Además, en los países donde es importante la producción de auto consumo existe un artesanado muy difundido, que muchas veces escapa a la captación estadística. Debe considerársele, por lo tanto, separadamente pues sus reacciones frente a políticas a corto plazo son diferentes a las del sector manufacturero.

Dentro de cada sector económico conviene agrupar las actividades según correspondan a empresas públicas o privadas, ya que existe una política de nacionalización de actividades productoras de bienes o de servicios en campos tales como electricidad, agua, comunicaciones o transporte; también en muchos casos establecimientos agropecuarios y manufactureros están bajo administración estatal: refinación de petróleo y derivados, producción de cemento, faena de ganado con destino al consumo, etc. Esta distinción se hace necesaria por cuanto las empresas estatales responden a una conducta definida directamente por el gobierno, haciéndose innecesario el uso de instrumentos de política económica adecuados para motivar al sector privado.

/Estas clasificaciones

Estas clasificaciones no son aplicables a todos los sectores económicos. Por ejemplo, construcciones no es divisible tan claramente en básico y no básico, aunque podría considerarse en la primera categoría la construcción de una represa de energía, imprescindible para un posterior desarrollo industrial, o también el caso de un proyecto de viviendas populares. En este sector es útil la clasificación en público y privado, ya que a través de los ministerios de obras públicas o de otros organismos del Estado, los presupuestos fiscales pueden canalizar recursos de significación. Igualmente conviene dividir el sector construcción en edificios, puentes, carreteras, etc., ya que cada uno de éstos requiere una diferente estructura de insumos.

Puede ser de interés, especialmente en algunos países, una clasificación que permita apreciar las previsiones de los grandes agregados, en actividades productoras nacionales y extranjeras, referidas las primeras a las empresas en poder de capitales del país. En general en toda América Latina es alto el porcentaje en manos de no nacionales o de no residentes, lo que origina un sistema de decisiones que con frecuencia es diferente del de las empresas con raíz interna.

En cuanto a las importaciones, deberán clasificarse asimismo en productos básicos y no básicos. Caben aquí consideraciones similares a las efectuadas con respecto al producto. A su vez, estas cuantificaciones deberán conservar la clasificación tradicional de las estadísticas de comercio exterior: materias primas, bienes de consumo, bienes de capital y resto. Se totalizarán separadamente las importaciones de bienes de las de servicios.

La demanda global contendrá una apertura en consumo de las familias, consumo del gobierno, inversión fija, variación de existencias y exportaciones. El consumo de las familias, deberá contemplar las previsiones de productos básicos y no básicos. En general, se considerarán como básicos los alimenticios que se identificaran como resultado de la ponderación que tengan dentro de las "canastas" de los índices de costos de vida.

/Por otra

Por otra parte, el consumo de las familias se dividirá según su origen nacional o importado. Cuando las proyecciones determinen deficiencias en la producción de un rubro, se efectuarán las previsiones necesarias para que se puedan satisfacer los requerimientos del consumo a través de la importación. Esto está vinculado con la formulación de los balances de materiales.

Dentro del consumo del gobierno se separará el equivalente del valor agregado del gobierno general, de la compra de bienes y servicios no personales que, esencialmente, serán sus insumos. Estos se desagregarán en nacionales o importados.

La inversión fija se clasificará en pública y privada. Por otra parte, debe considerarse la inversión en construcciones separadamente de la instalación de maquinarias y equipos. Estos últimos, en América Latina, son en general importados, por lo que también será conveniente la desagregación para medir su incidencia en el balance de pagos, en la disponibilidad de divisas o de reservas monetarias.

La variación de existencias, que es un concepto difícil de estimar, excepción hecha de algunos productos agropecuarios, se dividirá en productos terminados, semiterminados o materias primas, tanto de origen nacional como importado. Con este propósito se requerirá montar un adecuado sistema periódico de información, en lo posible trimestral, que permita apreciar el volumen de los stocks de las empresas. Dado que en los países latinoamericanos las fluctuaciones del comercio exterior son considerables, hay fuertes oscilaciones en los stocks de los productos de importación o exportación que acarrean consecuencias perjudiciales a corto plazo. Los empresarios aprovechan a veces algunas coyunturas favorables dadas por sistemas de libre importación o por tipos de cambio ventajosos para importar materias primas en cantidades superiores a las requeridas por el proceso de producción anual. Esto se hace extensivo a veces a bienes de consumo duradero o de capital.

Resta considerar únicamente lo relativo a las exportaciones que debe contemplar una clasificación en básicas por principales productos y no básicas. En razón de la importancia que tiene este rubro, su proyección debe merecer cuidadosa atención, considerando para cada bien las condiciones y posibilidades que ofrece el mercado mundial.

/Para formular

Para formular los planes operativos deben hacerse estimaciones para el año del plan, en momentos en que sólo se cuenta con cifras provisionales del año anterior y muy parciales del año base. Ello implica montar un sistema de recolección de estadísticas y de expectativas que se comentarán más adelante, que principalmente debe descansar en un conjunto de indicadores económicos. Estos paulatinamente harán posible la consolidación del sistema de planificación a corto plazo, a través de fases que no en todos los casos pueden ser inmediatas.

Las previsiones de los diversos componentes de la oferta y demanda global, deben efectuarse en valores constantes y corrientes. Los primeros permiten apreciar las variaciones en los volúmenes físicos de producción de bienes y servicios, de consumo, de inversión y de las variables del comercio exterior, exportaciones e importaciones. Si bien es difícil proyectar al año siguiente en valores corrientes, esto será tanto más necesario cuanto mayor sea el alza prevista en los precios, por las consecuencias que ello tiene sobre los presupuestos del sector público, de comercio exterior, y fundamentalmente del monetario.

/Capítulo IV

Capítulo IV

EL PROCESO DE FORMULACION DE LOS PLANES OPERATIVOS ANUALES

Como ya se señaló en un parágrafo anterior al comentar las diferencias entre los planes a largo y mediano plazo en relación a los planes a corto plazo, el calendario de estos últimos es mucho más rígido por el hecho de tratarse de un instrumento necesario para tomar decisiones de política económica y, en este sentido, la oportunidad juega un papel fundamental, pues indudablemente es preferible tomar una decisión en el momento oportuno basándose sobre algunos elementos de análisis -aún cuando sean rudimentarios- que tomar esa misma decisión con medios mucho más refinados, pero cuando las condiciones económicas ya han consolidado situaciones que luego hacen más difícil modificarlas o rectificarlas. Quizás se justifique aquí una pequeña digresión acerca del problema de la oportunidad con que los gobiernos toman decisiones sobre política económica. En este sentido, parece muy difícil que un gobierno tenga un acabado conocimiento de la situación presente o inmediatamente pasada; de ahí la importancia de una cronología de previsiones realizada con puntualidad. Los fenómenos económicos se producen en un circuito contínuo que va alterando la realidad y exige también un flujo permanente de toma de decisiones de política económica y en el curso de ese proceso, los gobiernos deben enfrentar el problema de actuar con la desventaja de por lo menos tres tipos de retrasos. El primero es el que existe entre el momento en que se produce un hecho de carácter económico y aquel en que el gobierno toma conocimiento del mismo a través de la información estadística o de su expresión cualitativa; o sea, en esta primera etapa existiría un retraso de tipo informativo que ocurre antes que los ejecutores de la política económica puedan tener conciencia real y efectiva de los fenómenos que deben promoverse, neutralizarse o corregirse.

Un segundo retraso se comprueba entre el momento que el ejecutivo de la política económica recibe la información estadística o toma conciencia del problema y aquel en que adopta la decisión para corregirla o solucionarla. Es evidente que, a partir del momento en que se tiene conocimiento

/del hecho,

del hecho, es necesario disponer de algún tiempo para proceder a su análisis integral y deliberar en los niveles políticos sobre la acción más conveniente a llevar a cabo. Esta demora en el proceso de decisiones no siempre es imputable a ciertos funcionarios en particular, sino que obedece frecuentemente a determinadas inflexibilidades o rigideces institucionales. Este sería el retraso en la toma de decisiones.

Existiría por último una demora entre el momento en que se implementa una política determinada y aquel en que se obtienen los resultados directos o indirectos de la medida; esta es una tardanza natural pues los efectos de política económica no producen resultados en forma inmediata; este sería el retraso en los efectos de la política económica.

Considerando que hay una cierta inevitabilidad en retardos, que van desde el conocimiento, análisis, toma de decisión, implementación de medidas y obtención de resultados de las políticas aplicadas, se podrá fácilmente colegir la importancia que tiene abreviar al máximo el lapso entre el momento inicial en que se produce un fenómeno y su corrección a través de la política económica. Precisamente el plan anual operativo puede contribuir muy favorablemente a anticipar el proceso de decisiones y al mismo tiempo, hacer que éstas sean más coherentes con respecto a los objetivos generales de desarrollo que persigue el gobierno.

Se entrará en seguida a señalar cuáles son los períodos de los trabajos que conducen al plan operativo anual.

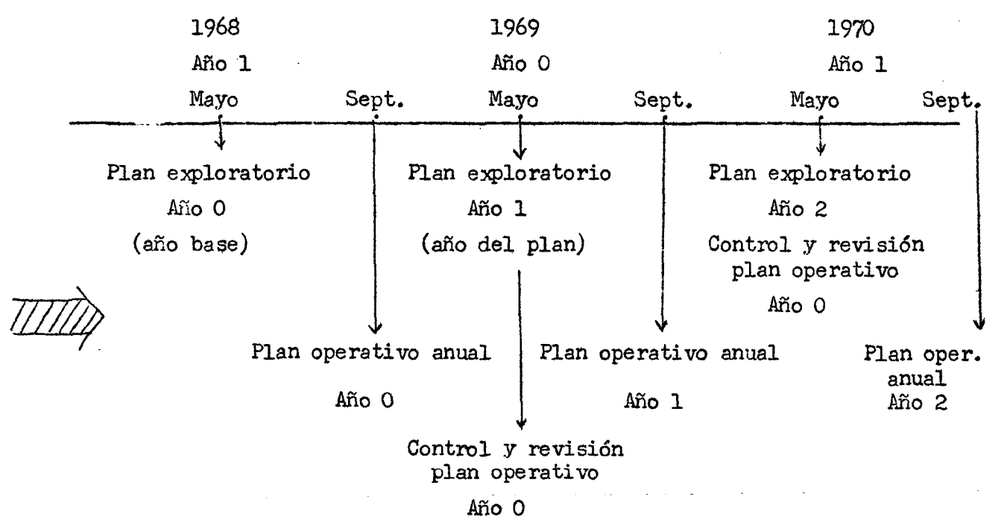
La cronología está concebida con el objeto de que coincida, aproximadamente, con los plazos de los procesos presupuestarios que, por lo general, están basados sobre el año calendario.

Para su mejor comprensión, en un gráfico se señala la secuencia que debe tener el trabajo de preparación del plan operativo. Esta cronología incluye los meses durante los cuales deben prepararse los dos documentos fundamentales: el plan exploratorio y el plan operativo anual.

En realidad no se trata de un trabajo aislado o de la simple preparación de documentos, sino de un proceso permanente de secuencia. Gráficamente se indica un período anterior y uno posterior a la formulación del plan para mostrar así el encadenamiento entre las épocas de realización temporal de las labores.

/Gráfico Nº 6

Gráfico Nº 6



/A. Plan

A. Plan exploratorio 1/

1. El momento de su formulación

En este tipo de trabajo existe un problema vinculado al momento de su preparación; puede realizarse al comienzo de un año calendario determinado, o bien a fines de un año para el siguiente; en ambos casos, con análisis de alternativas de política económica. Esta forma de enfocar el problema a corto plazo no parece la más indicada pues las medidas de política económica, como ya se señaló, demoran cierto tiempo en rendir sus frutos. Es decir, tienen un proceso de maduración antes de transformarse en acciones. En consecuencia, parece más aconsejable estudiar la economía con mayor anticipación, aún a riesgo de que pueda disminuir el acierto en las previsiones. Nada fácil suele ser, a veces, convencer a los ejecutivos de la política económica para que tomen ciertas medidas.

Por todo lo expuesto, es necesario anticipar la fecha de formulación del plan exploratorio, y en el calendario que se adopta en este documento, su preparación tendría que hacerse a comienzos de un año para el siguiente.

Admitiendo el riesgo de las limitaciones de un menor conocimiento de ciertos hechos ya señalados, el plan exploratorio puede servir como guía para orientar la política económica. El rasgo más característico es que se trabaja con mucho menos información directa sobre cuáles serán los proyectos de los agentes económicos; al decir información directa, se entiende todo el cúmulo de datos obtenidos de encuestas de coyuntura o de estadísticas especiales a corto plazo. En esta fase es lógico que tengan un papel más preponderante los grupos de tipo global, o como se los denomina en Francia, las divisiones de síntesis.

La utilidad de este tipo de plan aumenta a medida que se va organizando el circuito del proceso, pues en ese caso, se cuenta con informaciones históricas a corto plazo que permiten seguir mejor el curso de los acontecimientos económicos. Por ejemplo, si el plan exploratorio se termina en el mes de mayo del año base, debe contarse con las cuentas nacionales provisorias del año anterior, lo que permite en el plazo bajo proyección, determinar las tendencias que probablemente siga la economía durante el año próximo, aún cuando no debe olvidarse que se está trabajando en una

1/ Ver Gráfico N° 7 sobre "Proceso de formulación de los planes operativos anuales", al final de este Capítulo.

/época del

época del año cuando aún faltan recorrer siete meses, circunstancia que genera indudablemente posibilidades de error. Esto es el resultado de los plazos con los que hay que trabajar, así como de la lentitud de las acciones lo que obliga al técnico a proceder antes de estar seguro de la corrección de lo que está haciendo. Es un riesgo calculado e inevitable de un sistema de planificación a corto plazo; en este sentido, le ocurre al operador a corto plazo lo mismo que al médico frente a un enfermo cuyo cuadro clínico no aparece muy claro para determinar con precisión la enfermedad del paciente, aunque cabe presumir que la sintomatología se perfilará con mayor nitidez cuando termine el período de incubación. Esto en modo alguno impide al profesional recomendar algunas medidas de tipo preventivo que lo pongan en mejor situación para cuando la enfermedad se declare abiertamente. Esta es, en alguna medida, la problemática sobre la cual se debe actuar en política económica.

2. Principales características

En esta época del año (mayo del año base), se desconocen todavía las intenciones presupuestarias del Estado, de gran valor como orientación para el planificador, y para entonces tampoco las encuestas de coyuntura ofrecen mayores luces sobre cuáles serán las tendencias del año explorado para el plan.

Dentro de este marco de referencia, todavía bastante incierto, se trabaja con un procedimiento relativamente agregado basado sobre un modelo más o menos formal.[1/] Se opera también con un grado bastante importante de centralización en cuanto a la participación de los organismos e instituciones ejecutoras de la acción pública y privada.

El principal objetivo de este plan es explorar diversas variantes que puedan conformar marcos también diferentes para el plan anual. Se analizan diversas alternativas porque se supone con realismo que el curso de la economía puede escapar al control de la política económica oficial.

1/ Véase Dirección de la Previsión e Instituto Nacional de Estadísticas y de Estudios Económicos, La elaboración de los presupuestos económicos, Comunicación al coloquio de Roma, octubre de 1966.

/En consecuencia,

En consecuencia, el plan exploratorio por la misma época en que se formula, relativamente alejada de su fase de ejecución, no pretende definir un plan de acción. Por el contrario, su función es estudiar con la mayor amplitud posible los diversos contextos en que tendría que ejecutarse una fase del plan a mediano plazo. El análisis de ese contexto es lo que introduce la coyuntura o lo imprevisible en la planificación a corto plazo. Estos últimos factores se exploran en términos de variantes que pueden referirse a las llamadas "variantes aleatorias" y "variantes de política económica".[1]

Dado el hecho que a corto plazo las variantes tienen a veces cierto grado de semejanza o similitud, puede ser conveniente exagerar un poco, o dilatar los efectos de cada una de ellas para tener una visión más clara de sus resultados. La necesaria preexistencia de un plan a mediano plazo puede dar orientaciones cardinales sobre el tipo de alternativas que mejor ayude a recorrer el camino de las metas deseadas. Puede ser necesario, como complemento del análisis de alternativas, considerar algunos problemas particulares tales como las perspectivas políticas que se presentan durante el período del plan anual (elecciones) y de la situación social (tensiones obreras, patronales, estudiantiles, etc.).

3. Plan a mediano plazo y plan exploratorio

Indudablemente nada fácil es enlazar las divergencias que pueden surgir entre un plan a mediano plazo y un plan exploratorio por lo que a proyecciones se refiere. Conviene poner en claro las dificultades pues el planteamiento de la planificación anual se hace partiendo del sobreentendido que existe un plan a mediano plazo dentro del cual se encuadra.

En ambos casos las proyecciones se hacen dentro del mismo cuadro general y la experiencia pretérita es utilizada en los dos trabajos. Sin embargo, la descripción del futuro se hace en términos muy disímiles y es precisamente aquí donde surgen las divergencias. Por una parte, el plan operativo anual hace previsiones tomando generalmente la estructura como dato, considerando ciertos objetivos de carácter anticoyuntural y, por

1/ Véase Capítulo II.

/otro lado,

otro lado, apreciando el carácter particular del año base y del año del plan. Por el contrario, el plan a mediano plazo hace proyecciones de cambio de estructura con objetivos de crecimiento, y supone en general, que el año terminal es un año corriente. El carácter particular del año terminal no interesa al equipo que formula el plan, y por eso tampoco tienden a prestar mayor atención al carácter particular del año de comienzo. Esto introduce cuatro tipos de divergencias: primeramente, divergencias relacionadas con el carácter particular del año base; y esto hace que las tendencias medias del plan no puedan ser utilizadas para los planes anuales. Tomada como ejemplo la agricultura, si la tendencia media es un aumento del 3 por ciento, esto no puede aplicarse si el año base no es medio.

También pueden suscitar problemas los intensos desarrollos de construcciones públicas o planes habitacionales que se dan, con alguna frecuencia, en América Latina.

Si el año base o los últimos de la serie del plan a mediano plazo está bajo la influencia de algunos de estos episodios, o no lo está, y los cambios de política respecto a esas inversiones se modifica durante un año intermedio del plan, estas circunstancias cambiarán en uno u otro caso (plan a mediano plazo-plan exploratorio o anual) el enfoque de la proyección. La segunda razón de posibles divergencias responde al hecho que existan ciertos objetivos típicos de los planes a mediano plazo, poco representativos a corto plazo. Por ejemplo, con respecto a la productividad, pueden haber estudios a mediano o a largo plazo, donde se introduzcan variantes de importancia, mientras que a corto plazo la productividad no es una variable fácil de alterar, por eso cuando se hacen planes exploratorios, se puede tomar como primera idea la continuidad contenida en el plan a mediano plazo y hacer variantes para los casos en que la variable adquiera valores sensiblemente diferentes de los previstos en el plan debido a ciertos fenómenos externos. Pero lo más importante desde este punto de vista son dos tipos de divergencias que pueden darse entre el plan y la preparación normal de los exploratorios o anuales. Primeramente, el plan a mediano plazo introduce cambios en relación a las tendencias comprobadas,

/mientras que

mientras que las técnicas del plan exploratorio conduce más bien a la extrapolación de un año, de las tendencias ya comprobadas o advertidas en el pasado. Cuando el plan a mediano plazo introduce cambios voluntarios en las tendencias, cuando se hace el trabajo, el conocimiento del pasado es idéntico para todos -sean planificadores o técnicos en planes a corto plazo- pero quienes preparan el plan a mediano plazo introducen deliberadamente las modificaciones estructurales que conforman el plan. Entonces pueden ocurrir dos cosas: que los cambios de tendencia se prevean pero sin que se adopten medidas destinadas a su cumplimiento, o bien que los mismos estén instrumentados para su realización. Supongamos que se trata de cambiar la estructura y monto de la inversión pública a un nivel de magnitud mucho mayor que la tendencia de los años precedentes. En el plan a mediano plazo pueden omitirse los medios para alcanzarlo, pero en uno a corto plazo sería imposible incorporarlo como objetivo sin describir las medidas de política que deben tomarse. Cuando el plan a mediano plazo describe las medidas, respetarlas en ciertas coyunturas a corto plazo, puede llevar a violentar la política económica en otros aspectos del plan, afectando o alterando el equilibrio previsto; esto revelaría que en su formulación hubo imperfecciones evidentes. En el caso contrario -o sea cuando se fija el objetivo sin los medios para alcanzarlo-, el plan a corto plazo, como no puede cumplir con los requisitos de política que implica el logro del objetivo, estaría haciendo aparecer una divergencia con la tendencia del plan.

Otro punto de desencuentro entre ambos tipos de planificación, estarían dados por aquellos casos en que existen situaciones circunstanciales que obligan, en los planes a corto plazo, a apartarse de las tendencias siquiera sea transitoriamente.

El último punto de divergencia es consecuencia del hecho que los conocimientos sobre los fenómenos económicos y sociales no son muy precisos y la ignorancia que de ellos se tiene impulsa a los técnicos a pensar de distinta manera con respecto al comportamiento y a las reacciones de los distintos agentes y grupos sociales.

/Algunos ejemplos

Algunos ejemplos pueden ser aleccionadores respecto de esta última divergencia que dificulta las proyecciones. Si al preparar el plan se describe la economía en lo referente a la relación entre las inversiones de las empresas privadas y sus beneficios, se supone que el aumento de las inversiones puede relacionarse al incremento de sus ganancias; la hipótesis anterior se basaría en el hecho que el autofinanciamiento de nuevas inversiones sería mayor mientras más grandes fueran los beneficios. Sin embargo, se observa en muchos casos que la tasa de autofinanciamiento es particularmente baja cuando las utilidades son elevadas, y viceversa. En torno a este tipo de comportamientos no bien estudiados, pueden suscitarse discusiones interminables entre las personas que preparan los planes a mediano plazo y quienes preparan los planes exploratorios u operativos anuales.

Otro ejemplo tomado de la experiencia francesa, se refiere a la agricultura. El plan a mediano plazo previó un cambio de tendencias que hacían aumentar las rentas de este sector más rápidamente que las otras rentas. Esto, según el plan, en parte debía obtenerse por medio del aumento más rápido de los precios agrícolas con sus relaciones con el mercado agrícola. Sin embargo, los últimos años fueron de fuerte elevación de los precios agrícolas, en valor absoluto, pero no de los ingresos reales del sector. Por esto, los técnicos que trabajan a corto plazo, tendieron más bien a no recomendar la elevación de los precios agrícolas como medio de aumentar la renta del sector y, preferir por cierto, los sistemas de transferencias.

Cuando existen estas divergencias relacionadas con el deficiente conocimiento de la conducta de los agentes económicos, parecería que la única manera de estudiar el problema es enunciar variantes en las que se observen los diversos comportamientos supuestos por los técnicos. De esta manera se tiende a un sistema de variantes que expresa, en primer lugar, la imprecisión sobre el futuro, originada en parte por la carencia de conocimientos sobre los procesos económicos reales. Se comprende que importante es trabajar de esta manera cuando se aconseja en materia de

/política económica

política económica y se trata de hacer recomendaciones en función del grado del conocimiento que se tiene. Por supuesto que este estudio de variantes es preparatorio; en los documentos que por último se formulan, no es necesario insistir sobre la poca precisión de los conocimientos. Una vez definidas ciertas posibilidades sobre la evolución futura, debe tratarse de adoptar políticas económicas que tengan relación con ellas, pues a cada tipo de acontecimientos debe corresponder un cierto número de políticas. De todo el conjunto se eligen las variantes de mayor interés y las que conducen a las políticas económicas mejores caracterizadas para hacer la presentación. Es aconsejable separar las hipótesis de política económica interna de las vinculadas con acontecimientos exteriores.

4. Relaciones con los estudios de coyuntura

En la preparación de los planes exploratorios y operativos anuales, el estudio de la coyuntura tiene importancia destacada. En este sentido, se pueden señalar tres tipos de relaciones entre ambos trabajos.

Por una parte, para el estudio de la coyuntura se necesita reunir informaciones útiles tanto para el plan exploratorio como para el plan anual; en segundo lugar, se puede apreciar que la aproximación entre el plan exploratorio y anual y los estudios de coyuntura hechos cuando se preparan ambos tipos de trabajos, permiten mejorar el plan exploratorio y anual y proporcionar informaciones sobre la evolución en el tiempo de ciertas variables y, en tercer lugar, los estudios de coyuntura realizados en el transcurso de un año permiten acopiar antecedentes actualizados para definir la alternativa más probable del plan exploratorio y controlar la ejecución del plan anual. Se verá esto con un poco más de detalle.

Con respecto al primer punto, cabría agregar que los estudios más recientes de coyuntura son bastante diferentes de lo que eran hace 30 o 40 años; entonces, el especialista de la coyuntura tenía como método principal examinar las variables una por una y prolongar sus tendencias, o frecuentemente, extender en algunos meses, las relaciones entre diversas variables comprobadas en el pasado. Los estudios de coyuntura se basaban por lo tanto, sobre una serie de análisis parciales. La coyuntura moderna, por el contrario, trata de abordar la economía bajo todos sus aspectos y,

/en cierta

en cierta medida, hacer un trabajo de síntesis sobre el conjunto. Sin embargo, la forma de estos trabajos es muy diferente, pues las regularidades económicas son mucho menos sensibles al corto plazo que en períodos algo más prolongados, y por esto los estudios de coyuntura no adquirieron, generalmente, la forma de proyecciones de la contabilidad nacional. Por supuesto no consideran la economía de una manera tan completa como los presupuestos económicos, pero desde luego en forma más comprensiva de lo que eran hace algunos años. Esto condujo al especialista de la coyuntura a reunir mucha información directa puesto que, de acuerdo a lo que antes se dijo, para estudios de períodos tan breves la utilidad de la información directa y la posibilidad de uso son mucho mayores que para estudios a más largo plazo. En Francia, en particular, se hacen muchas encuestas por sondeo a los diversos agentes económicos; y la multiplicación de los estudios por sondeo resultó útil y rentable, aún desde el punto de vista de organización, porque cuando se dispone de una buena red de encuestadores distribuidos sobre todo el territorio nacional que se utilizan para una encuesta en particular, se pueden utilizar igualmente para otras con distinto propósito y el costo marginal para cada encuesta suplementaria disminuye rápidamente.[1/]

Los estudios de coyuntura tienen como subproductos un cierto número de informaciones directamente utilizables para el plan operativo y, a medida que pasan los años, se conoce mejor la manera cómo los empresarios responden a estas encuestas y se llega a utilizarlas adecuadamente. Por lo demás, no está excluido que exista un efecto desfavorable a través de la forma que adquieren las respuestas, y que el conjunto de los empresarios las utilicen como un medio para presionar sobre la opinión pública y sobre el gobierno. Este es evidentemente el riesgo de utilizar, de modo directo, este tipo de encuestas para obtener conclusiones que sirvan para formular la política económica, pero es un riesgo evitable si se hace un estudio previo y cuidadoso de las mismas.

1/ Véase Capítulo V.

/El segundo

El segundo tipo de relación entre el plan exploratorio y la coyuntura, cuando aquél se prepara, consiste en que se logra conocer el estado actual de la coyuntura, y más aún, las previsiones para los próximos meses; esto permite verificar la calidad del trabajo y algunas veces hasta prever la evolución en el tiempo de ciertas variables.

El tercer tipo de relación se vincula con el control de la ejecución del plan operativo durante el año; para esto es muy útil que se disponga de una serie de indicadores donde se depuren las variaciones estacionales, de manera que se disponga, en cada momento, de un índice que represente la tendencia del comportamiento anual. En el caso especial de Francia, se dispone de muchas series cronológicas donde se han eliminado las variaciones estacionales. Por supuesto, hay varios métodos de eliminación y cada uno de ellos ofrece una interpretación distinta sobre el concepto de variación estacional y no son cálculos cuya significación económica sea precisa, en todo caso, constituyen una base importante de referencia.

Para informarse sobre la evolución económica, se seleccionan los indicadores más importantes o aquellos que el gobierno necesita para controlar variables que tienen significación política. Entre esas series se encuentran el índice de variaciones estacionales de la producción industrial; el índice de precios, porque permite conocer las variaciones con un retardo de un mes; el índice de tasa de salarios que se puede calcular cada trimestre; los índices de comercio exterior, que se conocen rápidamente, Hay otros indicadores de más rápida obtención como las compras de automóviles o las adquisiciones en las grandes tiendas,y estadísticas financieras como los balances de los bancos conocidos mensualmente y que proporcionan indicaciones sobre la situación monetaria. Por consiguiente, en el curso del año se pueden comprobar desviaciones entre lo que describe el plan exploratorio y lo que existe realmente. Sólo se pueden verificar estas desviaciones para las variables cuya evolución se estableció durante el año; se debe agregar aquí que el estudio de esas variaciones no es fácil, y existe una cierta flexibilidad que es mayor para la evolución en el curso del año que para las cifras anuales en su conjunto.

/5. <u>Síntesis</u>

5. Síntesis de sus características

Definen al plan exploratorio los siguientes rasgos principales:

-Preparación basada sobre un modelo cuantitativo o algún otro tipo de relaciones globales, que permita tener una visión de equilibrio general, al mismo tiempo que posibilite el análisis, variando ciertas magnitudes,de alternativas de política; incluyendo informaciones globales en lo que se refiere al sector público, comercio exterior, precios y salarios y monetario;

-Utilización de la mejor información estadística disponible y actualizada;

-Preparación centralizada del documento, en el sentido que se hace sin consultas específicas a los agentes, y al tiempo es sencillo en su concepción;

-Preparación rápida y sin excesivos refinamientos;

-Previsiones que van más allá del año calendario para el cual se planifica (mayo de un año para enero-diciembre del siguiente);

Una vez finalizado, comienza una etapa de discusión y diálogo con la distribución del documento entre los responsables de la política económica general así como entre quienes realizan las acciones públicas, generalmente personificados por los directivos de empresas estatales, y del sector privado.

Durante esta etapa, el equipo técnico que trabaja en la preparación del plan exploratorio debe tener estrecho contacto con el gabinete ministerial para que, una vez escogida la política por el gobierno, ésta se integre en los diferentes presupuestos y programas del plan operativo.

Debe darse una gran integración entre el equipo político y el técnico, para que estos últimos interpreten con fidelidad la política concebida por el primero, al tiempo que puedan prever las consecuencias de las alternativas elegidas. Este contacto también es importante porque las políticas planteadas suelen ser de tipo general y al traducirse dichas orientaciones políticas en la formulación del plan exploratorio con sus diversas variantes, pueden sufrir alteraciones.

/Este es

Este es un riesgo posible que el diálogo puede atenuar pero no evitar. El problema que abordan los planes exploratorios es, sobre todo, lograr una armonización de los diversos aspectos de la política económica y en cambio no debe preocuparse por los detalles de su ejecución.

B. El plan operativo anual

1. Principales características

A partir de mayo del año base -momento a partir del cual se dispone del plan exploratorio- se entra en una nueva etapa de trabajo de difusión del documento, la que se extiende hasta septiembre. Durante este período el plan exploratorio se difunde en todos los niveles políticos de la administración pública, para iniciar un gran diálogo sobre los objetivos, los instrumentos de política a utilizar y sus repercusiones sobre cada uno de los campos. El resultado de todo este proceso será la cristalización en un plan anual de todas las decisiones y acciones que realizará el sector público y promoverá en el sector privado.

Con este trabajo se trata de describir un conjunto de medidas que, al mismo tiempo que se acerquen a los objetivos a mediano plazo en períodos anuales, lo hagan dentro de un equilibrio, más que de un óptimo, evitando los errores más evidentes de política económica en un marco de conjunto donde se compatibilicen las decisiones.

Este aspecto de la coherencia en las decisiones, tantas veces repetido, no es a veces una realidad practicada por quienes tienen la responsabilidad de la conducción política, económica y social de los países.

Factor importante en una planificación a corto plazo es acostumbrar a los funcionarios públicos para que comprendan que sus decisiones tienen una interrelación, y que si no se toman medidas para coordinarlas, sólo por azar podrán afianzarse en un sentido determinado, pues lo más probable es que entren en contradicción.

Es posible que el tipo de problemas que suscitan la coyuntura y los planes a corto plazo, que generalmente están más cerca de los focos de atención de los funcionarios, puedan estimular más fácilmente la coordinación, si se dispone de un método para operar como el indicado en este documento. En el campo fiscal, donde es ardua la tarea, puede avanzarse

/con mayor

con mayor rapidez, pero no debe descuidarse el carácter mixto de las economías de la región y la importancia que tienen las comunicaciones fluidas con el sector privado.

Una advertencia útil, basada en experiencias ajenas a la región, sería recordar que el plan operativo puede ser un mecanismo adecuado para la cooperación y participación de toda la administración pública en la previsión y definición de políticas, siempre y cuando un equipo central no pretenda imponer la coherencia a través del funcionamiento exclusivo de un modelo; en este caso, la reacción sería desfavorable. Es siempre aconsejable la participación directa del mayor número posible de funcionarios de los organismos más interesados con las acciones estratégicas de desarrollo, pues esta participación en los trabajos será estimulante, ya que se sentirán protagonistas del proceso de ejecución del plan. De aquí que esta etapa, y contrariamente a lo que ocurre con el plan exploratorio, deba descentralizarse apelando a consultas directas con las diferentes entidades del sector público (ministros, directores, presidentes de organismos descentralizados y sus correspondientes asesores técnicos).

De lo expuesto hasta aquí surgen dos características importantes del plan anual y que lo diferencian del plan exploratorio. La primera: que la preparación no se basa no sólo sobre un modelo cuantitativo, sino sobre información directa; y segundo: que no se formula centralizadamente sino de manera descentralizada. Además se advierten, entre otras diferencias significativas, las siguientes: 1) se realizan con una información más completa; 2) se dispone de más tiempo para prepararlo; 3) lo integran una serie de presupuestos detallados que abarcan los principales campos de la economía; y 4) que el período con el que se trabaja está más próximo en el tiempo a su ejecución y, por lo tanto, así es posible conocer mejor las tendencias que están operando en la economía.

Como se señaló en el capítulo III, el plan operativo anual se compone del presupuesto económico nacional, de una serie de presupuestos semiglobales, de balances y de programas de ejecución.

/2. Formulación

2. Formulación del presupuesto económico

La secuencia de los trabajos, con posterioridad a la preparación del plan exploratorio, continúa a diversos niveles técnicos a través del análisis de informaciones y actualización en función de indicadores de distinto tipo: cuentas nacionales, balance de pagos, estadística monetaria, del sector público y otras de carácter específico. Simultáneamente, la difusión y el diálogo permiten a los técnicos ir conociendo las principales decisiones de la política económica de desarrollo.[1/]

Esta serie de trabajos, cuyos cortes son difíciles de esquematizar puesto que se hacen a través de una corriente que incluye elementos tan heterogéneos como informaciones estadísticas y decisiones políticas, permiten formalizar un cuadro de conjunto de qué será la economía en el año del plan; esta expresión global y sintética resume uno de los componentes del plan anual: el presupuesto económico. Este último refleja el conjunto de cuentas que proporcionan los recursos y empleos de los bienes y servicios sin descomposición alguna por productos, pero da una idea sobre las cuentas de los principales agentes económicos. Es, por consiguiente, una visión global de la economía, que se complementa con una desagregación útil para definir responsabilidades en su ejecución y control. La tarea debe estar a cargo de los especialistas de cada una de las áreas mencionadas en el cuadro global, ya sea en lo referente a los aspectos sectoriales o a los que representan cruces horizontales, tales como los de recursos humanos, monetarios, salarios y precios, y balance de pagos.

La desagregación consiste en preparar cuentas de bienes y servicios detallados, que posteriormente, puedan transformarse en una matriz de insumo-producto; la importancia de esta última consiste en que sirve de soporte contable para todas las informaciones de los distintos sectores.[2/]

1/ Véase el Gráfico Nº 7 sobre Proceso de formulación de los planes operativos anuales.

2/ Aún cuando se tenga conciencia de las dificultades estadísticas que existen en América Latina para poder confeccionar cuadros significativos de las transacciones intersectoriales, no puede dejar de plantearse su necesidad, aún cuando durante las primeras etapas pueda sustituirse por algún método más rudimentario para estudiar estas relaciones de interdependencia.

/Para analizar

Para analizar el equilibrio de disponibilidad y utilización de bienes y servicios, se necesita formular una hipótesis sobre sus distintos usos. Dichas hipótesis deben controlarse a través del proceso de información recogida. Por ejemplo, con referencia al consumo de las familias, cuando se formula una hipótesis sobre la variación del consumo global, también se están enunciando otras sobre el consumo de los diversos productos, utilizando coeficientes de elasticidad tomados de series cronológicas, o bien, de presupuestos de familias. En la práctica, se usan elasticidades para pasar del consumo global a consumos específicos, siguiendo la nomenclatura de bienes y servicios del cuadro de insumo-producto. En esta descomposición ya pueden introducirse las informaciones especiales que generalmente disponen los especialistas al nivel de sectores y ramas.

"La utilización de las descomposiciones en nomenclaturas muy pormenorizadas es doble. En primer lugar, permiten verificar que la coherencia global no cause incompatibilidades en las pormenorizaciones más detalladas: rama, producto y agentes económicos. En segundo lugar, favorecen el diálogo con los informantes que desconocen el lenguaje contable. En general, ellos no pueden apreciar la significación de rubros globales, como la producción interna bruta, por ejemplo, pero sí se interesan en categorías elementales, como el número de automóviles producidos. La descomposición pormenorizada de los rubros globales que permite el sistema contable francés pretende llegar a las mismas magnitudes que conocen y utilizan los agentes poseedores de las informaciones básicas". Esto explica las numerosas descomposiciones que se realizan.[1/]

En lo que se refiere a la inversión, por lo significativo de su componente importado se hace necesario vincular los requerimientos de inversiones con el presupuesto de comercio exterior y con la política que se aplica en este campo para balancear las fuentes y usos de divisas. Lo señalado también es válido para la importación de ciertos insumos requeridos por los procesos de inversión, como ocurre con el hierro en las construcciones.

1/ Véase Dirección de la Previsión e Instituto Nacional de Estadísticas y de Estudios Económicos, La elaboración de los presupuestos económicos, Comunicación al coloquio de Roma, octubre de 1966.

/Gran parte

Gran parte de la información del sector privado, en este aspecto, se recoge a través de periódicas encuestas de coyuntura.

Para las inversiones públicas se recurre al procedimiento de interrogar directamente a las empresas, corporaciones de fomento, etc.

Es frecuente y normal que no coincidan las cuentas globales con las preparadas empleando copiosa información parcial; de aquí que se deba efectuar un ajuste mediante el procedimiento de aproximaciones sucesivas.

Las importaciones se estudian según se utilizan de acuerdo con la clasificación indicada en el Capítulo III; su evolución se contrasta relacionándola con la producción, el consumo y las existencias. Para el balance de materiales debe descenderse en la desagregación, al nivel de los productos estratégicos.

Con referencia a las exportaciones, éstas se proyectan conforme a la misma clasificación del Capítulo III y por productos; la influencia de unos pocos bienes, en el caso de América Latina, facilita un estudio detallado de este rubro. Conviene, en nuestra región, incorporar una consideración especial sobre las transacciones del comercio exterior de la Zona de Libre Comercio (ALALC) y del Mercado Común Centroamericano.

Determinada la demanda final se completa el cuadro de insumo producto.

En este sentido interesa volver sobre la experiencia francesa; allí se confeccionan cuadros de base cada cinco años, períodos los más ricos en estadística pues coinciden con los planes a mediano plazo o con los censos industriales. De todos modos, los coeficientes no son estables porque al proyectar cada año se introducen nuevos datos recogidos del análisis estadístico. Es decir, si bien en rigor el cuadro anual de relaciones interindustriales no es nuevo, tampoco es la proyección mecánica del año base. En algunos casos es posible observar año a año cómo cambian los coeficientes técnicos y, cuando esto ocurre, se proyecta con los ajustes correspondientes. Este fue el caso de la sustitución del petróleo por otras formas de energía, o de fibras naturales por artificiales en el campo de la industria textil; con frecuencia lo mismo pasa con ciertas sustituciones de la industria química.

/Todas estas

Todas estas precauciones en modo alguno aseguran que las transformaciones efectuadas en materia de coeficientes técnicos, estén interpretadas fielmente; pero el sistema mismo introduce mayor dinamismo y no permite se deslicen los errores más evidentes, sin perjuicio que otros menores pasen desapercibidos.

Cuando se completan los cuadros con valores constantes se debe pasar a valores corrientes; esto exige hipótesis de precios para todos los productos analizados.

Para determinar las variaciones de los precios de los diferentes productos se procede en forma análoga a la de las variaciones de volumen. Para una primera etapa los precios se fijan globalmente por cada categoría de uso: precios para el consumo de las familias, precios para las exportaciones, etc. Luego, las divisiones sectoriales establecen una previsión de precios por producto, y especialmente para los productos del consumo de las familias, los precios de producción y los de comercio exterior. Para este último caso se aprovechan las informaciones que, sobre las tendencias de los mercados externos, proporcionan los expertos nacionales o de los organismos internacionales. Con respecto a las otras dos categorías, se hace primero una división en tres grandes grupos: productos agrícolas alimenticios, productos industriales y servicios; estas descomposiciones se efectúan utilizando como referencia las tendencias del pasado. Luego se introducen informaciones nuevas acerca de los precios que pueda controlar el Estado, como las tarifas de transporte, energía, alquiler, y algunos productos agrícolas alimenticios. Para los demás precios, se proyectan las tendencias pretéritas tomando en cuenta, por supuesto, los cambios de estas tendencias que se hubiesen introducido en la cuenta global. También se toman en consideración las alzas de precios de cada producto propugnados en el presupuesto económico; evidentemente, esto puede llevar a un precio global distinto del de las cuentas preparatorias. Luego, durante la fase de información, se recogen las opiniones sobre estos diferentes precios de los especialistas de los diversos organismos encargados de cuidar y prever los precios; también pueden aprovecharse las opiniones sobre las perspectivas advertidas en las encuestas de los jefes de empresa. La

/fase de

fase de síntesis final permite anticipar la situación de los mercados de cada producto y, por consiguiente, introducir nuevas ideas sobre las tendencias al alza o a la baja de los distintos precios.

Cuando se tiene la información sobre los valores corrientes del gasto del producto para el año del plan, se dispone de una hipótesis sobre el valor agregado.

Del conjunto de informaciones que brindan los trabajos realizados se obtienen los elementos de previsión para preparar las cuentas de los agentes; estas cuentas abarcan las familias, las empresas públicas y privadas, gobierno y resto del mundo.[1/]

Las cuentas en detalle se resumen en un cuadro económico de conjunto, cuyas observaciones se efectúan a nivel global y a través del análisis crítico de los saldos de cada una de ellas acerca del resultado de la explotación, el ahorro, las necesidades de financiamiento y su capacidad para satisfacerlo. Asimismo se confrontan la producción y su utilización, los beneficios y las inversiones, los salarios y los precios, los ingresos y el consumo, y las posibilidades de la política económica que se puede aplicar en función del resultado del análisis general y de los objetivos que se propone alcanzar.

Restaría aún un esfuerzo para alcanzar durante la fase final, una compatibilización entre los elementos financieros (cantidad de dinero, colocaciones, crédito, depósito, etc.) y los flujos reales y pagos a factores; es decir, la compatibilización entre la contabilidad nacional y las cuentas de fuentes y usos de fondos. Las cuentas financieras se elaboran partiendo de informaciones especiales tales como la política de préstamos del sector público y privado, las particularidades del mercado financiero y la política monetaria en general.

La síntesis debe basarse en el conocimiento que ofrecen las cuentas de los agentes acerca de sus saldos financieros; el análisis de los mismos ilustra sobre el tipo de mecanismos a los que debe recurrirse para cumplir los propósitos que persigue el presupuesto económico, ya que sugiere los ajustes que deben efectuarse para el buen funcionamiento de los circuitos financieros.

1/ Véase Capítulo III.

/Parece sencilla

Parece sencilla la enunciación de esta fase final de síntesis entre los aspectos financieros y los reales sean en valores corrientes o constantes, pero su aplicación es sumamente difícil de lograr a un nivel admisible de funcionamiento de los mecanismos que corrijan las deficiencias de los circuitos. Esto se hace extensivo a los países donde esta técnica se ha desarrollado durante un largo período, y aún aquí es limitado su nivel de eficacia.

La razón de tratar el presupuesto económico del plan operativo anual con más detenimiento, obedece al hecho que es, por lo general, el aspecto menos conocido de los elementos que lo integran.[1]

Junto al presupuesto económico y al balance de materiales, que surgen de los trabajos ya comentados, debe presentarse un balance de recursos humanos que permita analizar aspectos significativos de las disponibilidades de los distintos tipos de mano de obra para confrontarlos con los requerimientos que se desprenden del proceso económico.

3. Componentes restantes

Con las definiciones explícitas sobre asignación de recursos del sector público se prepara el presupuesto del Gobierno General y de las empresas, con el mayor grado posible de desagregación sectorial. En el sector público debe seleccionarse el conjunto de programas operativos que revelan mejor los proyectos estratégicos del gobierno y que por lo general, son pocos. Lo importante consiste en asegurar la ejecución de esos proyectos a través de los programas operativos.[2] Se tendría de esta manera el programa de ejecución de proyectos públicos estratégicos, el que debería estar terminado en el mes de noviembre del año base y completarse con una programación detallada de los pasos y etapas a través de la aplicación del método de trayectoria crítica. Otro elemento que deben incluir los programas de ejecución son los denominados presupuestos de caja; en algunos

1/ Pese a todo su tratamiento es incompleto y muy sumario en relación con su complejidad y, por lo tanto, debe completarse con los documentos incluidos en el Tomo II del Seminario de Planes Operativos Anuales, ILPES, 1966.

2/ Véase Capítulo VII de este documento donde se expone en detalle esta técnica.

/países se

países se realizan desde hace algún tiempo y en otros están en vías de su adopción. Estos presupuestos permiten realizar una programación de las salidas y entradas de caja de especial importancia para compatibilizar estos flujos con las variaciones estacionales. En este sentido, permite conocer la estacionalidad del gasto y de los ingresos; diseñar una política monetaria coordinada para evitar las discontinuidades en los calendarios de las obras públicas, perjudicadas con frecuencia en sus itinerarios por la falta de previsión sobre el comportamiento de los ingresos y gastos públicos.

El presupuesto de comercio exterior contendrá los resultados que arroja el análisis que se hace dentro del marco del presupuesto económico, sobre requerimientos de importación de bienes y servicios, y exportaciones para satisfacer las demandas de divisas que aquellas requieran.

Además, deben analizarse los restantes componentes del balance de pagos para determinar los ingresos y egresos de capital, a corto y a largo plazo, y los movimientos compensatorios así como la política de reserva de divisas que tenga el gobierno y que pueden, según el caso, alterar determinadas políticas de comercio exterior.

El presupuesto monetario debería formularse en función de la tasa de crecimiento del producto y dentro de esto determinar cuáles serían los sectores dinámicos que requieren especial atención para establecer la política de créditos. Esto supone definir el papel que tendrá, no sólo el sector público, sino también el privado. El campo monetario tiene que recoger los elementos básicos del comportamiento del sector externo pues muchos de ellos tienen incidencia directa sobre la circulación monetaria interna, y también sobre el movimiento de reservas monetarias internacionales.

El presupuesto monetario contemplará también el esquema de política económico-financiera que el gobierno se ha planteado, pues si por el lado interno goza de cierta flexibilidad e independencia, no es lo mismo cuando el país debe negociar financiamientos en el exterior, sea que estos tomen la forma de préstamos para proyectos de desarrollo o de refinanciación de la deuda cuando sus compromisos a corto plazo son muy elevados en relación con sus disponibilidades.

/Todos estos

Todos estos elementos, más los datos que se obtengan del análisis de precios y salarios, deben estar considerados en el presupuesto monetario con especificación de las medidas que requiere el normal funcionamiento de la economía.

Un último aspecto que debería considerar el plan operativo anual es el de las recomendaciones sobre política económica, que resultan de los aspectos que deben corregirse mediante los distintos instrumentos.

El producto final del plan operativo anual deriva, hacia el término del año base, hacia dos campos fundamentales vinculados a:

i) Los programas de ejecución;

ii) Las medidas de política económica.

Como ya se señaló en otras partes del trabajo, el sistema de planes anuales es algo más que un simple mecanismo productor de documentos, es un instrumento proveedor de informaciones suficientemente elaboradas y analizadas que permiten tomar decisiones oportunas y coherentes entre los múltiples fines de la política económica y los instrumentos sobre los que se apoya. Además, la vida económica se manifiesta por un flujo permanente de hechos que tienen diversas repercusiones, deseables o indeseables, sobre los cuales el poder administrador debe decidir con cierta rapidez. Por lo tanto, y una vez preparado el plan operativo anual en septiembre del año base para su aplicación en el año del plan, debe seguirse de cerca el desenvolvimiento económico y poder así preparar, junto con el plan exploratorio del año siguiente, un plan anual revisado, que contenga las nuevas informaciones y las tendencias de la coyuntura económica, introduciendo los cambios que la situación requiera; y en adelante se procederá así en una secuencia permanente.

4. El proceso de control

El control de la evolución durante el año del plan, permite determinar la validez y el acierto entre la proyección y la política económica practicada.

Es evidente que un sistema de planes anuales asentado sobre estas bases, facilita un control mucho más sistemático en el tiempo que lo que permiten los planes a mediano plazo, cuyo cumplimiento o falta de cumplimiento sólo puede determinarse al final de períodos de varios años.

/En los

En los planes anuales la observación de la marcha de los acontecimientos económicos se hace sobre la base de los análisis de las encuestas de coyunturas y de ciertos indicadores de mucha significación para períodos breves, y que algunas veces revisten importancia política.

Sin perjuicio de otros que pudieran ser más significativos para ciertas economías, los siguientes permiten apreciar el curso de los acontecimientos:

a) Indice de producción industrial;
b) índice de ventas de energía;
c) índice de precios al consumidor y al mayorista;
d) índice de salarios por hora, día o semana;
e) demanda y oferta de empleo no satisfechas al principio de cada mes;
f) estadísticas sobre comercio exterior (por productos, países, etc.);
g) estadísticas claves del sector público (ingresos, egresos);
h) estadísticas monetarias;
i) índice de construcción;
j) permisos de ampliación e instalación de industrias
k) índice de ventas de empresas seleccionadas.

A esta lista pueden agregarse otros muchos; todo depende del funcionamiento del sistema estadístico y de las necesidades del país.

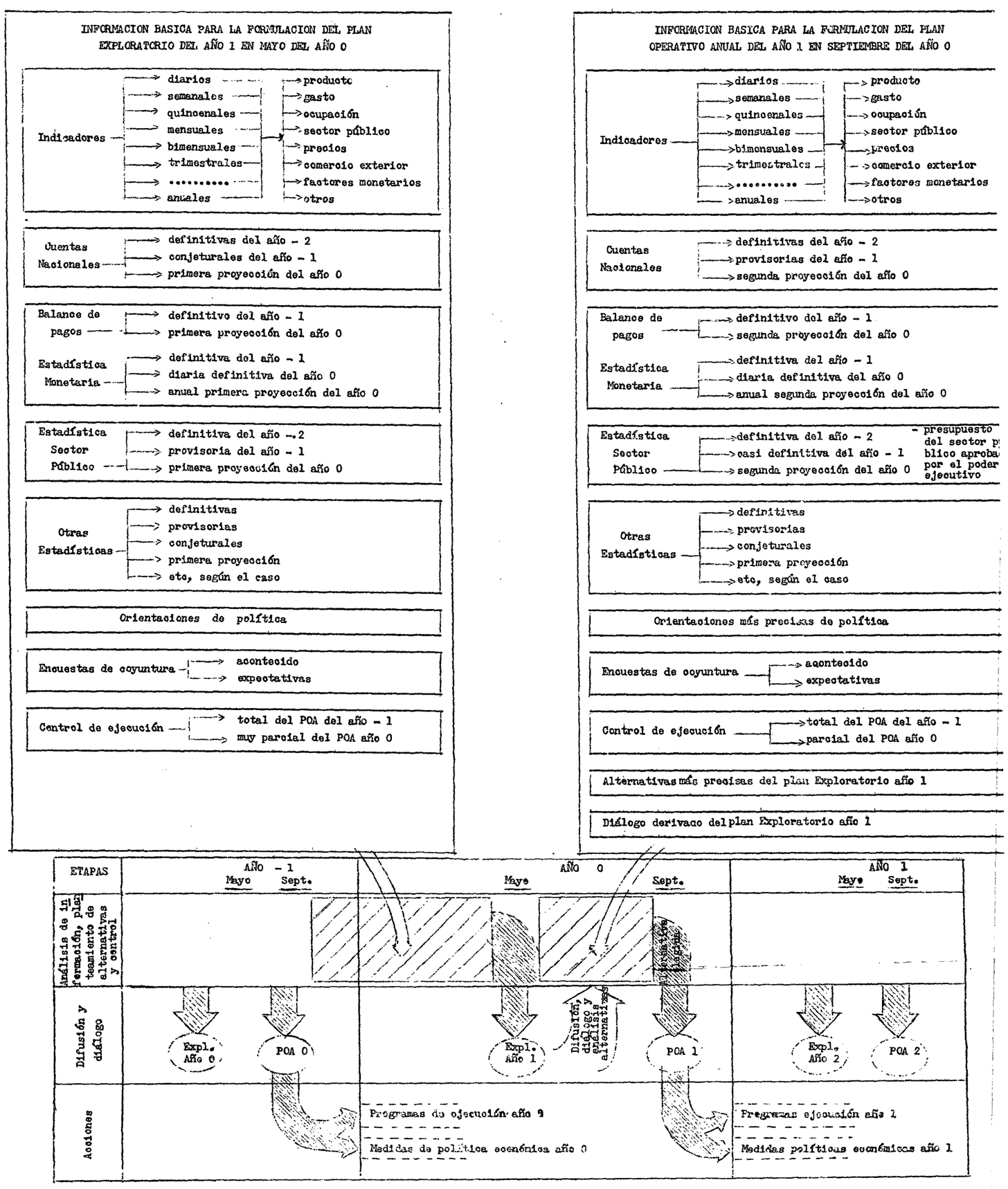
A título ilustrativo podrían añadirse algunos indicadores parciales vinculados con las ventas en grandes tiendas, registros de vehículos y otros, etc.

Los indicadores parciales deben emplearse con precaución para sacar de ellos conclusiones acerca del cumplimiento de los planes y el acierto de las previsiones.

/Gráfico N°7

Gráfico N° 7

PROCESO DE FORMULACION DE LOS PLANES OPERATIVOS ANUALES



Capítulo V

LA ORGANIZACION DEL SISTEMA DE PLANES OPERATIVOS ANUALES

A. Introducción

La formulación, ejecución y control de los Planes Operativos Anuales requiere, como es obvio, una adecuada organización que en forma sistemática permita disponer, en el momento oportuno, de la información cuantitativa y cualitativa acumulada o reunida.

Pero se requieren también otras estadísticas, por ejemplo, para la planificación a mediano y a largo plazo; es decir, la organización debe tener en cuenta la preparación y elaboración de ciertas series con otros destinos u objetivos.

Pero los tres casos (corto, mediano o largo plazo y otras necesidades), tienen un campo común en los sectores económicos, agentes, entidades, instituciones afectadas y muchos otros aspectos intrínsecos de cada sistema estadístico; hay superposiciones que deberían entenderse como duplicaciones si se consideraran tres sistemas distintos. Es evidente que esta duplicación, en cualquiera de los casos, llevaría a incomunicaciones muy perjudiciales; habría pérdidas de datos o conclusiones respecto a uno de los sectores y no se aprovecharían en los demás a pesar de corresponder a un campo común.

Un ejemplo típico podría constituirlo, con respecto al sector agropecuario, si se organizara un sistema de información para planes a corto plazo, con independencia del necesario para la formulación, ejecución y control de los planes, programas y medidas a mediano plazo. Estas distintas etapas de la planificación no pueden separarse, de igual forma que el montaje de la organización del sistema de información no puede operar independientemente. Carecería de lógica que no fuera la misma institución responsable del censo agropecuario y de la muestra anual la que suministrase una información regular sobre cada una de las producciones de este sector, teniendo a su cargo el suministro de la información para los planes a corto, mediano y largo plazo y para otros usos e investigaciones afines. Si bien el usuario de informaciones puede estar localizado institucionalmente en lugares distintos, innecesario e irracional sería que la fuente estadística básica se duplicara por el sólo hecho de perseguir destinos diferentes.

/Crear un

Crear un sistema de información y la organización general para planes a corto plazo, no significa independizarse del resto del sistema estadístico nacional; tendrá sí algunas características específicas del plano inmediato, perfectamente separables del resto (que merecerán un tratamiento especial en este mismo capítulo), pero en general el sistema debe contemplar todos los objetivos señalados, a pesar que puedan considerarse aquí sólo los aspectos relativos a los planes a corto plazo.

En tal sentido se comentarán primero las relaciones que existen entre las estimaciones que deben suministrarse para los planes operativos anuales con respecto a la estadística básica; en segundo lugar se aludirá a las necesidades propias de la planificación a corto plazo, para finalmente considerar los aspectos institucionales de la organización.

B. El sistema de información

1. Estadística básica

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

Para estimar estas series hace falta una complementación directa y permanente, continua y recíproca, con las estadísticas económicas básicas en general. Y dentro de éstas, como es obvio, las Cuentas Nacionales ocupan el primer lugar por su importancia y por ser la más amplia y completa sistematización cuantitativa de la actividad económica global o sectorial, tanto desde el punto de vista de la producción y gasto, como de las relaciones entre distintas entidades de la actividad interna (empresas, familias, gobierno, y sus vinculaciones con el resto del mundo.

En el Capítulo III se expuso la clasificación útil de las Cuentas Nacionales para su utilización en los Planes Operativos Anuales. Pero éstos requieren además otras estadísticas, generalmente no organizadas en forma sistemática, que carece de un carácter global como la Contabilidad Social.

/El cuadro

El cuadro 6 muestra la vinculación de cada uno de los elementos componentes de los planes anuales con la estadística básica; se observa que el sector público, el presupuesto monetario y el de comercio exterior, los balances de materiales y de recursos humanos, los precios, etc. necesitan numerosas informaciones no contenidas en las Cuentas Nacionales.

En consecuencia, toda organización estadística que permita llevar a la práctica un sistema de planes anuales, debe tener en cuenta estas insuficiencias, tratando de sistematizar todas esas funciones a través de la coordinación institucional.

La naturaleza del sistema de contabilidad nacional, las nomenclaturas elegidas y las convenciones contables, son fundamentales durante las distintas etapas de formulación, ejecución y control de los planes operativos anuales.

Por ello es importante que se coordine debidamente la tarea desde la Oficina de Planes Operativos Anuales con las Oficinas de Cuentas Nacionales, tratando de estimular y ordenar su producción estadística en cuanto a la oportunidad y frecuencia de cada una de sus estimaciones, ya sean simplemente conjeturales, más o menos precarias o definitivas.

Si bien las cuentas nacionales tienen otras aplicaciones, pues además de servir a la planificación anual permiten establecer las proyecciones a mediano y largo plazo, así como posibilitar diversos estudios analíticos y comparaciones internacionales, el sistema originalmente aconsejado por Naciones Unidas se preparó para países que disponían de buenas estadísticas sobre los ingresos, situación que no es precisamente la de la región latinoamericana.

Si bien esta estadística económica es insuficiente, de acuerdo a lo ya comentado, actualmente la Oficina de Estadística de Naciones Unidas se halla abocada a la modificación del Sistema, cuyo análisis está en las etapas finales de estudio, con vistas a tomar en cuenta la faz monetaria, financiera, etc.; su alcance sería completo a los efectos de satisfacer los requerimientos que aquí se plantean para la planificación anual.[1/] Esta revisión del Sistema de Cuentas Nacionales demorará algún tiempo en su implantación, ya que actualmente en muy pocos países de América Latina se ha logrado aplicar el sistema actual, que es mucho más simple que el que se estudia. Generalmente sólo se dispone de informaciones sobre la evolución del valor agregado por sectores económicos, y en algunos casos ni siquiera simultáneamente a precios corrientes y precios

1/ Véase documento CEPAL, E/CN.3/356, 1967.

/Cuadro Nº 6

Cuadro 6

RELACIONES CON LA ESTADISTICA BASICA

	CUENTAS NACIONALES											OTRA ESTADISTICA BASICA		
	Consolidadas		Entidades											
			Empresas		Gobierno		Familias		Resto Mundo					
	Producto e Ingreso	Ahorro e Inversión	Producción	Utilización Ingresos	Capital	Producción	Utilización Ingresos	Capital	Utilización Ingresos	Capital	Utiliz. Ingr.	Capital	Sector Público	Precios	Balance Pagos y Comercio Exterior	Moneda y financiera	Resto
1. PRODUCTO, GASTO, BALANCE DE MATERIALES Y DE RECURSOS HUMANOS																	
1.1 PRODUCTO EN VALORES CORRIENTES Y CONSTANTES:																	
1.1.01 Agropecuario	x		x														
1.1.02 Minería	x		x														
1.1.03 Manufactura	x		x														
1.1.04 Construcciones	x		x														
1.1.05 Servicios Básicos	x		x														
1.1.06 Comercio	x		x														
1.1.07 Gobierno General	x					x											
1.1.08 Otros Servicios	x		x														
1.1.09 Producto Total	x																
1.1.10 Sectores Básicos																x	
1.1.11 Sectores N o Básicos																x	
1.1.12 Sectores Privados																x	
1.1.13 Sectores Públicos																x	
1.1.14 Sectores Nacionales																x	
1.1.15 Sectores Extranjeros																x	

/Cont. Cuadro 6

(Cont. Cuadro 6)

	CUENTAS NACIONALES												OTRA EST. BASICA		
	Consolidadas		Entidades												
			Empresas			Gobierno			Familias		Resto Mundo				
	Producto e Ingreso	Ahorro e Inversión	Producción	Utilización Ingre.	Capital	Producción	Utilización Ingre.	Capital	Utilización Ingre.	Capital	Utilización Ingre.	Capital	Balance Pagos y Comercio Exterior	Monetaria y financiera	Resto
1.2 GASTO EN VALORES CORRIENTES Y CONSTANTES:															
1.2.01 Consumo Privado	x		x						x						
1.2.02 Consumo Gobierno	x					x	x								
1.2.03 Inversión Privada	x	x	x		x										
1.2.04 Inversión Pública	x	x	x					x							
1.2.05 Inversión de Origen Nac.	x	x	x												
1.2.06 Inversión de Origen Imp.	x	x	x								x			x	
1.2.07 Variación de Existencias	x	x	x		x										
1.2.08 Inversión Total	x	x	x												
1.2.09 Exp. Prods. Básicos														x	
1.2.10 Exportaciones totales			x								x			x	
1.2.11 Imps. de Bienes Cons. Bás.														x	
1.2.12 Imps. Materias Primas Bás.														x	
1.2.13 Imps. Bienes de Cap. Bás.														x	
1.2.14 Importaciones totales.	x													x	

/Cont.Cuadro 6

(Cont. Cuadro 6)

	CUENTAS NACIONALES										OTRA ESTADISTICA BASICA				
	Consolidadas		Entidades												
			Empresas		Gobierno		Familias		Resto Mundo						
	Producto e Ingreso	Ahorro e Inversión	Producción	Utilización Ingresos	Capital	Producción	Utilización Ingresos	Capital	Utilización Ingresos	Capital	Utilización Ingresos	Capital	Sector Público	Precios	Balance Pagos y Comercio Exterior	Monetaria y Financiera	Resto
1.3 BALANCE DE MATERIALES EN VOLUMEN FISICO Y VALOR CONST.																	
1.3.01 Stock inicial																	x
1.3.02 Importación																	x
1.3.03 Producción																	x
1.3.04 Disponibilidad																	x
1.3.05 Consumo Familias																	x
1.3.06 Consumo Gobierno																	x
1.3.07 Inversión Privada																	x
1.3.08 Inversión Pública																	x
1.3.09 Exportaciones																	x
1.3.10 Demanda Intermedia																	x
1.3.11 Stock Final																	x
1.3.12 Utilización																	x

/Cont. Cuadro 6

(Cont. Cuadro 6)

	CUENTAS NACIONALES											OTRA ESTADISTICA BASICA			
	Consolidadas		Entidades												
			Empresas			Gobierno			Familias			Resto Mundo			
	Producto e Ingreso	Ahorro e Inversión	Producción	Utilización Ingresos	Capital	Producción	Utilización Ingresos	Capital	Utilización Ingresos	Capital	Utilización Ingresos	Capital	Sector Público	Precios	Balanco pagos y comercio exterior	Monetaria y financiera	Resto
1.4 BALANCE DE RECURSOS HUMANOS																	
1.4.01 Fuerza de Trabajo																	x
1.4.02 Pers.en edad act.aptas. trab.no incl.en F.Trab.																	x
1.4.03 Pers.f/edad activa, aptas trab.no incl. F.Trab.																	x
1.4.04 Disponibilidad Recursos Humanos.																	x
1.4.05 Pobl.Ocup.p/sect.econ. grup.ocup.y niv.formac.																	x
1.4.06 Pobl.Desocup.en edad act. no incl. en F.Trab.																	x
1.4.07 Pobl.Desocup.f/edad act. no incl.en F.Trab.																	x
1.4.08 Movilización Recursos Humanos																	x
1.4.09 Población total.																	x

/Cont. Cuadro 6

(Cont. Cuadro 6)

	CUENTAS NACIONALES												OTRA ESTADISTICA BASICA				
	Consolidadas		Entidades														
			Empresas			Gobierno			Familias		Resto mundo						
	Producto e Ingreso	Ahorro e inversión	Producción	Utilización Ingresos	Capital	Producción	Utilización Ingresos	Capital	Utilización Ingresos	Capital	Utilización Ingresos	Capital	Sector público	Precios	Balance de pagos y comercio exterior	Monetaria y financiera	Resto
2. GOBIERNO GENERAL																	
2.1.01 Ingresos por sectores y clasificación económica													X				
2.1.02 Programas de ingresos													X				
2.1.03 Gastos por sectores e instituciones													X				
2.1.04 Fuentes y usos													X			X	
2.1.05 Programas básicos y de apoyo por sect. e instit.													X				
2.1.06 Balances de reo.mater. y humanos por sectores																X	
2.1.07 Inversiones por sectores	X	X											X				
3. EMPRESAS ESTATALES																	
3.1.01 Gastos por sectores y empresas													X				
3.1.02 Fuentes y usos de fondos a nivel glob. y sect.													X			X	
3.1.03 Programas de producc. y ventas a nivel sectorial													X				
3.1.04 Inversiones a nivel sectorial	X	X											X				
3.1.05 Balance de recursos materiales y humanos sectoriales	X	X															

(Cont. Cuadro 6)

	CUENTAS NACIONALES											OTRA ESTADISTICA BASICA				
	Consolidadas		Entidades													
			Empresas			Gobierno			Familias		Resto mundo					
	Producto e Ingreso	Ahorro e Inversión	Producción	Utilización Ingresos	Capital	Producción	Utilización Ingresos	Capital	Utilización Ingresos	Capital	Utilización Ingresos	Capital	Sector público	Precios	Balance pagos y comercio exterior	Monetaria y financiera	Resto
4. PRECIOS Y SALARIOS																	
4.1 INDICES DE PRECIOS																	
4.1.01 Implícitos del producto total	X													X			
4.1.02 Implícitos del sector agropecuario			X											X			
4.1.03 Implícitos de la minería			X											X			
4.1.04 Implícitos de la manufactura			X											X			
4.1.05 Implícitos de construcciones			X											X			
4.1.06 Implícitos de servicios básicos			X											X			
4.1.07 Implícitos del Gobierno general						X								X			
4.1.08 Implícitos del sector propiedad y viviendas			X											X			
4.1.09 Implícitos del sector otros servicios			X											X			
4.1.10 Implícitos del consumo privado			X						X					X			
4.1.11 Implícitos del consumo de gobierno						X	X							X			
4.1.12 Implícitos de la Inversión																	
privado				X				-						X			
público				-				X						X			
total				-				X						X			
4.1.13 Exportaciones por principales productos	X		X											X	X		
4.1.14 Exportaciones totales			X								X			X	X		
4.1.15 Importaciones de materias primas (no combustible)														X	X		
4.1.16 Importaciones de combustibles														X	X		
4.1.17 Importaciones de bienes de consumo														X	X		
4.1.18 Importaciones de bienes de capital														X	X		
4.1.19 Importaciones totales			X								X				X		
4.1.20 Tipo de cambio														X	X		
4.1.21 Salarios por persona ocupada																X	
4.1.22 Implícitos de la remuneración de asalariados														X			
4.1.23 Tarifas servicios públicos													X				

(Cont. Cuadro 6)

	CUENTAS NACIONALES											OTRA ESTADISTICA BASICA				
	Consolidadas		Entidades													
			Empresas			Gobierno			Familias			Resto mundo				
	Producto o Ingreso	Ahorro e Inversión	Producción	Utilización Ingresos	Capital	Producción	Utilización Ingresos	Capital	Utilización Ingresos	Capital	Utilización Ingresos	Capital	Sector público	Precios	Balance pagos y comercio exterior	Monetaria y financiera	Resto
4.1.24 Salarios por principales actividades																	X
4.1.25 Costo de vida														X			
4.1.26 Mayoristas														X			
4.2 TRASLAC.INGRESOS.ENTRE FACT.PRODUCCION																	
4.2.01 Asalariados																	X
4.2.02 No asalariados																	X
4.3 TRASLAC.INGRESOS ENTRE SECT.ECONOMICOS																	
4.3.01 Agropecuario y Minería																	X
4.3.02 Industria manufacturera y construcciones																	X
4.3.03 Servicios básicos																	X
4.3.04 Resto de sectores																	X
5. COMERCIO EXTERIOR																	
5.1 EN VAL.CORR. Y CONST. EN MON.NAC.Y DOLARES																	
5.1.01 Exportaciones de productos básicos																X	
5.1.02 Exportaciones totales																X	
5.1.03 Importaciones de bienes de consumo básicos																X	
5.1.04 Importaciones totales de bienes de consumo																X	
5.1.05 Importaciones de materias primas básicos																X	
5.1.06 Importaciones de materias primas																X	
5.1.07 Importaciones de bienes de capital básicos																X	
5.1.08 Importaciones de bienes de capital																X	
5.1.09 Fletes y seguros																X	
5.1.10 Turismo																X	
5.1.11 Exportaciones de bienes y servicios		X			X							X				X	
5.1.12 Importaciones de bienes y servicios		X			X							X				X	

(Cont. Cuadro 6)

	CUENTAS NACIONALES												OTRA ESTADISTICA BASICA				
	Consolidadas		Entidades														
			Empresas			Gobierno			Familias		Resto mundo						
	Producto e Ingreso	Ahorro e Inversión	Producción	Utilización Ingresos	Capital	Producción	Utilización Ingresos	Capital	Utilización Ingresos	Capital	Utilización Ingresos	Capital	Sector público	Precios	Balance pagos y comercio exterior	Monetaria y financiera	Resto
5.1.13 Entrada de capitales															X		
5.1.14 Salida de capitales															X		
5.1.15 Entradas de préstamos															X		
5.1.16 Salida de préstamos															X		
5.1.17 Entrada de Remuneración de factores															X		
5.1.18 Salida de remuneración de factores															X		
5.1.19 Precios de exportaciones														X	X		
5.1.20 Precios de Importaciones														X	X		
5.1.21 Poder de compra de exportaciones															X		
5.1.22 Capacidad de pago de exportaciones															X		
5.1.23 Capacidad para importar															X		
5.1.24 Cambios en Reserv.internac. de oro y divisas															X		
6. ANALISIS MONETARIO-FINANCIERO																	
6.1.01 Consumo privado	X			X					X								
6.1.02 Consumo gobierno	X					X	X										
6.1.03 Consumo total	X																
6.1.04 Inversión privada	X	X		X	X												
6.1.05 Inversión pública	X	X		X				X									
6.1.06 Inversión total	X	X		X													
6.1.07 Exportaciones	X			X							X				X		
6.1.08 Importaciones	X			X							X						
6.1.09 Producto a precios constantes	X																
6.1.10 Indice de precios implícitos del producto														X			
6.1.11 Producto a precios corrientes	X																
6.1.12 Cambios en reservas internacionales															X		
6.1.13 Crédito al sector público													X			X	

(Concl. Cuadro 6)

	CUENTAS NACIONALES												OTRA ESTADISTICA BASICA				
	Consolidadas		Estimados														
			Empresas			Gobierno			Familias			Resto mundo					
	Producto e Ingreso	Ahorro e Inversión	Producción	Utilización Ingresos	Capital	Producción	Utilización Ingresos	Capital	Utilización Ingresos	Capital	Utilización Ingresos	Capital	Sector público	Precios	Balance pagos y comercio exterior	Monetaria y financiera	Resto
6.1.14 Crédito al gobierno general													X			X	
6.1.15 Crédito al resto del sector público													X			X	
6.1.16 Crédito al sector privado																X	
6.1.17 Crédito por redescuento																X	
6.1.18 Medios de pago en circulación																X	
6.1.19 Billetes y moneda en circulación																X	
6.1.20 Aumento de depósito a la vista y a plazo																X	
6.1.21 Coeficiente de liquidez																X	
6.1.22 Corrientes financieras ajenas al sistema bancario																X	

constantes; en general se posee información sobre el gasto muy agregado y con una estimación residual del consumo privado.

2. Estadística para el corto plazo

a) Consideraciones generales

Se han comentado las relaciones del contenido de los Planes Anuales con respecto a la estadística básica, ya sea la principal, representada por las Cuentas Nacionales, que metodológicamente se asienta sobre una sistematización más o menos uniforme en los países, y otra, por lo general no organizada en forma sistemática, que en rigor tiene que ver con la estadística del sector público, las variables de comercio exterior y del balance de pagos, las series monetarias y financieras, los índices de precios y de salarios, etc.

Con cierto detalle se vio que la estadística básica es insuficiente por sí sola para satisfacer los requerimientos de información de los Planes Operativos Anuales, faltan informaciones indispensables para los planes a corto plazo y para cuya obtención no hay actualmente estadísticas organizadas. A pesar del mayor o menor grado de sistematización, y para actualizar debidamente muchas de esas variables propias de la Contabilidad Nacional o del Comercio Exterior, deberá organizarse, bajo la coordinación y dirección de los responsables de los planes a corto plazo, un ágil sistema de información que registre "qué ocurre y qué se espera que ocurra", con la oportunidad y frecuencia adecuadas, y en forma coherente y regular.

Por un lado, la organización de los planes operativos anuales debe buscar el procedimiento que le permita obtener los elementos cualitativos y cuantitativos necesarios para instrumentar los métodos de estimación de las previsiones y proyecciones de las distintas variables. Como se verá más adelante, al comentar la organización institucional y los distintos grupos de análisis global y sectoriales, la Oficina de Planes Anuales será el centro de recepción y difusión del sistema de información para los planes a corto plazo; en todo momento y en todos los casos y circunstancias, deberá aprovechar lo existente, y tratar de perfeccionarlo, recogiendo y coordinando los datos, series, guarismos e informaciones que deban producir muchas otras unidades institucionales; pero también deberá promover y, en muchos casos realizar, un sistema de encuestas y muestras, sobre bases técnicas, que permitan captar fielmente la cambiante realidad y el futuro previsible.

/Deberá organizarse

Deberá organizarse un conjunto de indicadores de la marcha de la economía en todos sus niveles, actividades y agentes, que facilite la estimación de las previsiones, ya sea del producto, del gasto, de los precios, de los salarios, del comercio exterior, de los ingresos y egresos del sector público, de las variables monetarias y financieras, etc. Institucionalmente, quizás dependan, según el caso y las circunstancias funcionales o locales en cada país, de uno u otro organismo del sistema, pero lo que importa realmente es que se cuente con los indicadores necesarios y en los momentos oportunos. Enumerarlos sería en cierto modo repetir muchos de los conceptos ya señalados, cuando se comentaron tanto el contenido de los planes anuales como sus relaciones con la estadística básica.

Los indicadores deben ser representativos de actividades, producciones, precios, hechos económicos, sucesos, etc., que sean básicos o claves dentro del complejo engranaje de la planificación a corto plazo.

b) El sistema de encuestas

Como parte del sistema estadístico debe existir un sistema de encuestas destinado a proveer los flujos de información con grados de oportunidad y precisión diferentes. No se trata, en consecuencia, de presentar como alternativas la rapidez de la información frente a la calidad y amplitud de la misma; por el contrario, informaciones de rápida obtención, menos detalladas y aún simplemente cualitativas, son complementarios de informaciones más espaciadas en el tiempo, más difíciles de contestar y tabular, y con preguntas de mayor precisión cuantitativa.

Podría entonces concebirse un sistema de encuestas que cubra las diversas áreas o sectores, como agricultura, industria, comercio, etc., con diferentes grados de oportunidad y precisión. En este último sentido, se podrían distinguir las encuestas rápidas y principalmente cualitativas; las encuestas donde hay una mayor ponderación entre lo cualitativo y cuantitativo y de rapidez intermedia, cada tres o cuatro meses y, finalmente, las encuestas de precisión cuantitativa, que podrían ser semestrales o anuales. Con un sistema de este tipo se puede lograr un flujo permanente de información, que se va corrigiendo durante el proceso de obtención de los resultados de las diferentes encuestas.

/Cuadro Nº 7

Cuadro Nº 7

	Tipo de encuesta \ Areas		AREAS ENCUESTADAS						
			Agropecuaria	Industria	Familias	Comercio	Salarios Precios	Ocupación	...
Pasado Presente Futuro	Ebcuestas rápidas	Información rápida, cualitativa y muy selectiva en cuanto a las áreas críticas interrogadas							
Pasado Presente Futuro	Encuestas intermedias	Información cuantitativa y cualitativa sobre un campo más amplio pero más espaciado en el tiempo							
Pasado Presente Futuro	Encuestas semestrales y anuales	Información básicamente cuantitativa, de un grado de detalle mucho mayor, con un grado de representatividad más alto							

/La organización

La organización del sistema deberá atribuir una primera prioridad a las encuestas y relevamientos estadísticos que permitan disponer de la información de coyuntura tanto acerca del pasado como de lo previsto, cualitativa y cuantitativamente.

Como primera observación, según los casos y las necesidades, las encuestas de coyuntura tendrían que efectuarse con frecuencias semestrales, cuatrimensuales, trimestrales, bimestrales o mensuales; para ello sería conveniente establecer, como criterio general, que cuando se adopta el período trimestral, por ejemplo, durante los meses de abril, julio, octubre y enero de cada año se efectúe una compulsa por medio de encuestas sobre lo acontecido en el trimestre anterior y lo previsto para el período siguiente. Es importante uniformar las fechas de las encuestas de la industria, el consumo, el comercio, etc., para obtener con cierto detalle resultados comparables. Como es lógico, para ciertas variables e informaciones, habrá que organizar los relevamientos con mayor frecuencia, la que puede llegar a ser diaria, por ejemplo, con referencia a estadísticas de los medios de pago o recaudación de impuestos, lo que permita apreciar las irregularidades que se produzcan en el lapso inter-encuestas; y esto en muchos casos, y previo un estudio de variaciones estacionales, facilitará obtener estimaciones ajustadas, al mismo tiempo que proyectar la tendencia de acuerdo a los resultados de las informaciones que se van recogiendo.

Hay una actividad a través de la cual, y siempre a título de ejemplo, podría tipificarse la información coyuntural necesaria para la planificación a corto plazo: la industria manufacturera. Véase aquí con cierto detalle, en qué forma se podrían obtener las informaciones imprescindibles para este sector de actividad económica.

La estadística industrial está encuadrada en los censos realizados cada cierto número de años; disponiendo de esos censos como orientación, el sistema de información estadística debe obtener datos más frecuentes utilizando un buen sistema de encuestas.[1/] En el documento citado, "Estadísticas industriales y su sistema de encuestas", se enumeran los datos que conviene obtener

1/ Véase: a) Documento ST/ECLA/Conf.14/L.1 (Agosto de 1966); Estadísticas Industriales y su sistema de encuestas.
b) Documento ST/ECLA/Conf.14/L.2 (Agosto de 1966): Experiencia de los países latinoamericanos en el cumplimiento de programas industriales de 1963.

/en las

en las encuestas anuales o en las mensuales o trimestrales. Previamente, es necesario aclarar que no toda la información que se puede obtener a través de una encuesta trimestral realizada con la industria manufacturera, por ejemplo, es útil a corto plazo, pues algún tipo de información quizá sea más aplicable a la planificación a mediano plazo. Pero así como se han comentado los aspectos relativos a la interdependencia que debe existir entre ambos tipos de planificación (corto y mediano plazo), también corresponde reiterar aquí el comentario inicial de este capítulo: es muy difícil separar la organización de un sistema de información estadística a corto plazo, de uno a mediano plazo, ya que tienen muchos puntos comúnes; y tal como ocurre en el caso que se comenta, implicaría una innecesaria duplicación, que afectaría la utilidad de cada uno de los resultados.

A pesar que las encuestas serían trimestrales, en cada caso conviene solicitar informaciones para los doce meses anteriores y para los doce meses siguientes, tratando, en lo posible, que las cuantificaciones se refieran a cada trimestre (anterior o posterior). De esta manera, en cada nueva encuesta, podría confirmarse o modificarse la información obtenida con el relevamiento anterior. Para ciertos datos, sobre todo aquellos que tienen que ver con las expectativas de producción o inversión para los doce meses siguientes, es difícil prever con mucha anticipación si corresponderá, por ejemplo, a los últimos meses del próximo semestre, o los iniciales del siguiente. En tales circunstancias, deberán suministrarse las informaciones ya sean globales, o desagregadas pero abarcando períodos más largos que los trimestrales.

En América Latina, si bien en varios países se han recogido experiencias con encuestas de expectativa, sólo en Argentina se llevaron a la práctica en forma más o menos orgánica. Tomando en cuenta esta experiencia, y la que se desprende de las encuestas que, sobre esta materia, se realizan en Francia, pueden clasificarse los diversos tipos de informaciones a solicitar en forma periódica a los empresarios industriales, de la siguiente manera:

a) Inversiones en equipos e instalaciones;
b) financiamiento para equipos e instalaciones;
c) descapitalización;
d) producción;
e) principales insumos;

/Cuadro Nº 8

Cuadro Nº 8

CLASES DE DATOS QUE CONVIENE OBTENER EN LAS ENCUESTAS ANUALES

EN LOS PAISES LATINOAMERICANOS

Estadísticas e items	Que están organizando sus estadísticas anuales		Que ya han organizado sus estadísticas anuales	
	Unidades estadísticas			
	Grandes	Pequeñas	Grandes	Pequeñas
A. Características de la unidad estadística				
1. Rama de actividad (industria)	x	x	x	x
B. Total de personas ocupadas durante un período único del año de la encuesta distinguiendo:				
1. Propietarios que trabajan			x	x
2. Trabajadores familiares no remunerados	x	x	x	x
3. Operarios	x	x	x	x
4. Otros empleados	x	x	x	x
C. Número de operarios ocupados durante varios períodos concretos del año de la encuesta	x		x	
D. Número de horas-hombre trabajadas por los operarios durante el año de la encuesta	x		x	
E. Sueldos y salarios pagados durante el año de la encuesta, distinguiendo	x		x	
a) Operarios	x		x	
F. Costo total de los bienes fijos nuevos adquiridos de terceros o producidos durante el año de la encuesta, distinguiendo:	x			x
1. Maquinaria, equipo de transporte y otros tipos de equipo	x			x

/Cuadro 8 (cont.)

Cuadro N°8 (cont.)

	Grandes	Pequeñas	Grandes	Pequeñas
a) adquiridos de terceros			x	
b) producidos para uso propio			x	
2. Edificios, mejoras de terrenos y otros trabajos de construcción				
a) adquiridos de terceros			x	
b) producidos para uso propio			x	
G. Costo total de los activos fijos usados adquiridos durante el año de la encuesta, distinguiendo:				
1. Maquinaria, equipo de transporte y otros tipos de equipo			x	
2. Edificios, mejoras de terrenos, otros trabajos de construcción de terrenos			x	
H. Valor total de los activos fijos usados vendidos por la unidad estadística durante el año de la encuesta, distinguiendo:				
1. Maquinaria, equipo de transporte y otros equipos			x	
2. Edificios, mejoras de terrenos, otros trabajos de construcción y terrenos			x	
I. Valor de las existencias al principio y al fin del año de la encuesta				
1. Materias primas, combustibles, suministros, etc. (incluidos los bienes que se venden en el mismo estado en que se compraron)	x		x	
2. Artículos en proceso	x		x	
3. Productos terminados	x		x	
J. Electricidad consumida durante el año de la encuesta	x			
1. Cantidad de electricidad comprada		x	x	x
2. Cantidad de electricidad generada			x	
3. Cantidad de electricidad vendida			x	

/Cuadro 8 (concl.

Cuadro Nº 8 (concl.)

	Grandes	Pequeñas	Grandes	Pequeñas
K. Costo de los bienes recibidos o consumidos y pagos por servicios obtenidos durante el año de la encuesta, distinguiendo:	x		x	
1. Costo de las materias primas, suministros, elementos, componentes, etc.	x		x	
2. Cantidad y costo de los materiales importantes por separado			x	
3. Pago por servicios obtenidos	x		x	
L. Valor de los bienes expedidos o producidos e ingresos por servicios prestados a terceros durante el año de la encuesta	x	x	x	x
1. Valor de todos los productos de la unidad estadística	x		x	
2. Cantidad y valor de los productos importantes, por separado	x	x	x	x
3. Valor de los bienes expedidos en el mismo estado en que se compraron			x	
4. Ingresos por trabajos industriales efectuados o servicios industriales prestados a terceros	x		x	
5. Valor de la electricidad vendida			x	
M. Producción bruta durante el año de la encuesta	x		x	x
N. Valor agregado	x		x	

/Cuadro Nº 9

Cuadro Nº 9

CLASES DE DATOS QUE CONVIENE REUNIR PARA LAS ESTADISTICAS INDUSTRIALES EN LAS ENCUESTAS MENSUALES O TRIMESTRALES

	En países que están organizando sus	En países que ya han organizado sus
	Estadísticas industriales mensuales o trimestrales	
A. Producción de algunos artículos en unidades físicas o en valor	1	1
B. Número de operarios durante el período	1	1
C. Número de horas-hombre trabajadas por operarios durante el período	2	1
E. Sueldos y salarios pagados durante el período		
a) a operarios		1
b) a otros empleados		1
F. Cantidad de electricidad consumida durante el período de la encuesta	1	1
G. Valor de los bienes vendidos a terceros durante el período de la encuesta		2

Nota: (1) primera prioridad, (2) segunda prioridad.

/f) inventarios;

f) inventarios;
g) variaciones de costos de producción;
h) ocupación.

En el cuadro siguiente se comentan cada uno de estos conceptos.

También en el formulario de la encuesta debería incluirse una apreciación de los factores limitantes para las expectativas que hay para expandir la producción; esto no significa una duplicación de los factores limitantes para realizar los proyectos condicionados, según se establece en la primera columna del cuadro, sino que se refiere a la producción en general, existan o no proyectos condicionados y aún en los casos que disminuya o haya descapitalización.

Resulta interesante la modalidad utilizada por el Presupuesto Económico de Argentina, donde se clasifican los obstáculos de acuerdo a los siguientes criterios:

1) Demanda limitada por competencia de productos nacionales similares;
2) demanda limitada por competencia de productos sustitutivos nuevos;
3) demanda limitada por competencia de productos importados similares;
4) insuficiencia de demanda motivada por la retracción económica;
5) capacidad de producción instalada en exceso con relación a la demanda existente.
6) dificultades en el abastecimiento de materias primas nacionales;
7) dificultades en el abastecimiento de materias primas importadas;
8) energía eléctrica insuficiente;
9) dificultades en el abastecimiento de combustibles;
10) dificultades en el transporte automotor;
11) dificultades en el transporte ferroviario;
12) dificultades en el transporte fluvial o marítimo;
13) falta de equipos y maquinarias nacionales;
14) falta de equipos y maquinarias importadas;
15) falta de obreros especializados, técnicos y/o profesionales;
16) falta de obreros y/o empleados no especializados;
17) dificultades para obtener fondos fuera de la empresa;
18) imposibilidad de contar con fondos propios suficientes;
19) tasa de beneficio insuficiente;

/Cuadro 10

C U A D R O 10

E N C U E S T A D E E X P E C T A T I V A S D E L A S E M P R E S A S I N D U S T R I A L E S

Inversiones en equipos e instalaciones (a)	Financiamiento para equipos e instalaciones (b)	Descapitalización (c)	Producción (d)	Principales insumos (e)	Inventarios (f)	Variaciones de costos de producción (g)	Ocupación (h)
Conviene hacer una distinción entre proyectos (inversiones o expansiones) "confirmados" y "condicionados". Confirmados son los que a juicio de los empresarios se realizarán con toda seguridad o están en vías de realización durante el año en cuestión. Condicionados son los que podrían realizarse si alguna de las circunstancias condicionantes del proyecto se realizaran o fueran favorables. Además es de especial interés conocer cuáles son las circunstancias consideradas por los empresarios como limitantes para la realización de proyectos o inversiones condicionadas. Este tipo de problemas se pueden clasificar en circunstancias relativas a producción, financiamiento, mercado, comercio exterior y medidas del sector público.	Aquí, nuevamente, se haría una diferenciación entre los proyectos confirmados y los condicionados. Se clasifican las fuentes del siguiente modo: * Créditos bancarios a mediano y largo plazo. * Emisión de acciones colocables en el mercado. * Suscripción obligatoria de acciones. * Préstamos y subvenciones del Estado. * Otras fuentes externas a las empresas. * Recursos propios.	Es necesario conocer cuáles son las perspectivas de descapitalización de las empresas, tales como la discontinuidad de líneas de producción desuso de maquinaria por cambios en los procesos, cambios en la estructura del mercado, etc.	Se preguntaría: * Producción efectiva esperada. * Producción máximo (independiente del nivel de demanda). * Indicaciones sobre productos nuevos a ser fabricados durante el año. Debería contestarse en volumen físico y en valor.	Como un importante elemento para la determinación del balance de materiales, es conveniente informar sobre los volúmenes físicos y valores de aquellos materiales importantes a ser utilizados en el proceso de producción, tanto en cuanto a las adquisiciones, como en cuanto a los stocks.	Se preguntaría por las expectativas de inventarios y las variaciones esperadas en la relación inventario-producción, correlación a lo considerado normal por los empresarios.	Se pregunta por las variaciones esperadas en los costos de producción. Este tipo de información es difícil de conocer y de manejar; solamente cuando el sistema estadístico esté perfeccionado rendiría efectivamente resultados positivos.	Se pregunta la expectativa de ocupación prevista por los empresarios con el objeto de hacer una compatibilización con los otros sectores y tener una base para la fijación de la política ocupacional.

/20) régimen

20) régimen impositivo inadecuado;
21) régimen cambiario inadecuado;
22) régimen aduanero inadecuado;
23) regímenes promocionales inadecuados;
24) inestabilidad monetaria;
25) otros factores no especificados.

Los empresarios asignan a cada uno de estos conceptos un puntaje dentro de la escala que se inserta a continuación:

a) Extrema importancia ..... 100 puntos
b) Muy importantes ..... 80 puntos
c) Importantes ..... 60 puntos
d) Poco importantes ..... 40 puntos
e) No importantes ..... 20 puntos

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

Esta forma de encuesta de expectativa podría llevarse a la práctica en la mayoría de los países latinoamericanos, pero adaptándola, en cada uno de ellos, de acuerdo a las condiciones particulares del medio, tanto al tipo de pregunta, como a la frecuencia, oportunidad, modo de recolección, utilización de los resultados, etc. Además de estas características particulares y específicas de cada región o país existen otras de tipo general, que podrían considerarse representativas del caso tipo o promedio del área latinoamericana.

Deben confeccionarse por lo menos dos tipos de formularios de acuerdo a la dimensión de la empresa encuestada. La gran empresa, y buena parte de la mediana, disponen de una organización (departamento, división, sección y hasta personas singulares, que en forma sistemática realizan estudios y análisis de la situación del mercado y de las condiciones y perspectivas generales de la economía, así como la rama de actividad en que opera.

Una situación muy distinta se presenta en el resto de la mediana y la pequeña empresa, donde en la mayoría de los casos las decisiones se toman desconociendo totalmente la situación general y las variables particulares.

/Un sistema

Un sistema de encuestas de expectativas tendría entre otras ventajas la de estimular a este tipo de empresarios para que adopte sus medidas de política empresarial con mayor racionalidad; este propósito se cumplirá tanto mejor en los países latinoamericanos, en la medida en que las encuestas se formulen con un diseño que siempre tenga fácil respuesta.

Así, por ejemplo, si bien puede ser común para todo tipo de empresas la pregunta sobre los obstáculos, deberá simplificarse el sistema de cuantificación experimentado en Argentina, cuando se trate del resto de la mediana y pequeña empresa, no exigiendo desglose del puntaje, sino sugiriéndole que con uno, dos o tres asteriscos, indique la intensidad del concepto limitante.

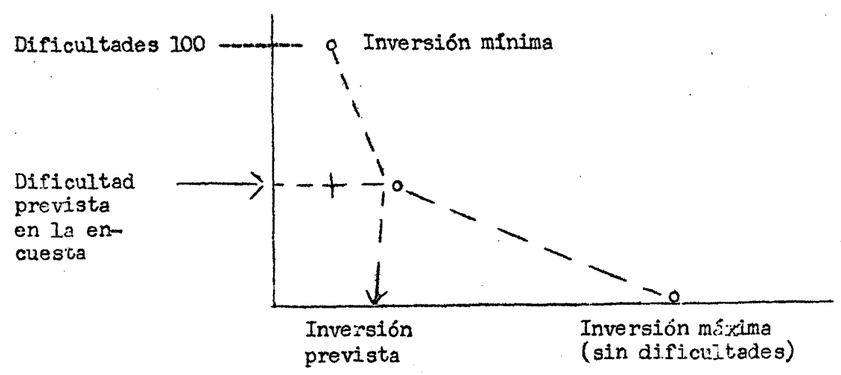
La información proporcionada por los empresarios para este tipo de encuestas, sería de carácter estático; es decir, si las condiciones limitantes variasen posteriormente no se tendría una indicación sobre la forma como cambiarían sus expectativas de inversión.

Como existe un lapso entre la fecha de la encuesta y el análisis y utilización de la información, es conveniente obtener una función entre la inversión y sus posibles dificultades.

Una manera de encarar el problema podría constituirlo la pregunta sobre cuál sería la inversión dado un grado de dificultad máxima (100) y cuál si no hubiere ningún inconveniente (0). Como en cada formulario se determina el monto de inversión prevista por el empresario y el promedio de los obstáculos, se tendrían tres puntos de la función que aunque muy ajustada, daría por lo menos una indicación clara de la tendencia en el supuesto que se produjeran fuertes cambios en los grados de dificultad previstos.

Por otra parte, y en especial para la pequeña y mediana empresa, esta información serviría para calificar la validez y coherencia de las respuestas, ya que indicará, en forma indirecta, qué conocimiento tienen las empresas de los diversos factores económicos que condicionan el desarrollo de su actividad productiva.

/Dificultades 100



Para este esquema tentativo, habríaque agregar dos observaciones; primero, que el formulario y tipo de preguntas debería ser distinto, según la rama de actividad industrial, a lo cual sólo podrá llegarse luego de un período prudencial de prueba y afinamiento. Segundo, que para el caso de las empresas más grandes, merece tratamientos particulares, que llevarán a una cuantificación y determinación de la curva inversión-obstáculos con varios puntos de referencia.

Estas encuestas de expectativas obligan a las empresas medianas y pequeñas, a analizar sus problemas a corto plazo. La determinación de las expectativas anuales corresponderán a un sistema integrado dentro de las propias empresas, si los organismos de planificación y el sector privado coordinasen sus acciones a mediano plazo, como etapa previa a la de corto plazo. Esta situación ideal es para las grandes empresas una necesidad de su actividad; pero para la mayor parte de las empresas medianas y pequeñas no aparece como necesaria o accesible, ya sea por nivel tecnológico, falta de recursos, competencia, etc.

Al confrontar las expectativas de las empresas, con las globales determinadas en la Oficina de Planes Anuales, el sistema de información resultante podrase mejorar o deteriorar según sea el aporte real de los análisis sobre la situación económica hechos por esa oficina, para modificar o confirmar las propias expectativas determinadas por el sector privado. Si este aporte es pobre o nulo, el sector privado ningún beneficio encontrará en este tipo de información recíproca.

/Debe tomarse

Debe tomarse en cuenta que mientras la planificación de las empresas no se desarrolle como un medio de programación eficiente de sus inversiones y operaciones anuales, las actividades relacionadas con encuestas de expectativas serán consideradas, por los empresarios, como marginales a sus actividades productivas. Se tendrá que prever un cierto grado de obligatoriedad en el suministro de esta información.[1/]

En resumen, esta información deberá ser de complejidad progresiva, y proporcional al desarrollo del sistema de planes anuales. Deberá brindarse cierta ayuda, a nivel de asociaciones de mediana y pequeña empresa, para su programación anual como forma de apoyar las encuestas de expectativas.

Considerando el proceso de implantación del sistema de planes anuales se podría comenzar con una sola encuesta al año mientras la planificación anual inicia un proceso de maduración. Posteriormente, se podría considerar una segunda encuesta, a mediados de año, la que serviría principalmente para modificar o confirmar las expectativas para el segundo semestre del año más una primera expectativa para el año (n + 1).

Se deben seguir, en general, dos criterios para clasificar las empresas por tamaños, en gran empresa, mediana y pequeña. El primero, en función del número de personas empleadas. Con este primer criterio, se tendría una elevada representatividad de la muestra con un número reducido de unidades muestrales.

Como segundo criterio, complementario del anterior, se considera la participación de las empresas en el producto por ramas industriales. Este criterio evitará clasificar como pequeñas, empresas que ocupan poca mano de obra pero tienen en cambio un importante valor de producción, y o viceversa.

En esta forma se elegirán las ramas industriales de mayor participación en el producto del sector; luego, dentro de esas mismas ramas, se utilizará el primer criterio de tamaño relativo, encuestando, por ejemplo, el 100 por ciento de la gran industria, el 50 por ciento de la mediana y

---

1/ En Suecia, por ejemplo, la respuesta a este tipo de encuestas es obligatoria, conforme a disposiciones legales y solamente las encuestas empresariales de coyuntura suponen contestación voluntaria.

/el 10

el 10 por ciento de la pequeña industria y artesanía. En esta forma, las industrias que tienen una participación razonable en el producto de la rama, aunque sean pequeñas en términos del sector, no quedarán excluidas de la muestra.

La recolección de la información debería hacerse, hasta donde los medios materiales lo permitan, por medio de encuestadores y tomando contacto al nivel de jefes de empresas.

Sería demasiado tedioso repetir o describir las demás acciones para captar la información necesaria a corto plazo, que en general no representan nuevos aportes sino una adaptación y coordinación de los medios y técnicas empleados. Se estimó suficiente llegar hasta la clasificación descriptiva dada en el cuadro N°6 sobre acciones a corto plazo.

Si bien en el anexo se acompañan copias de algunas de las encuestas que, para el corto plazo se utilizan en Argentina y Francia, se comentará una destinada a apreciar la situación y perspectivas del comercio al detalle, en el último país mencionado, que resulta de interés para los propósitos de los planes anuales.

Se solicitan informaciones sobre: a) indicadores de orden general; b) evolución prevista para los tres o cuatro meses próximos; c) preguntas relativas a los productos vendidos.

En cuanto a los indicadores de orden general, para el período anterior, debe informarse el monto de ventas en valores corrientes, para proseguir con los datos de índole física, como el número de asalariados y el número de establecimientos que forman la empresa encuestada. Después de inquirir sobre el tipo de actividad de la empresa, se pregunta, para responder afirmativa o negativamente si se contó con crédito bancario; si la respuesta es positiva, se pregunta además, si su obtención fue más difícil, igual o menos difícil que durante los tres meses previos.

Con respecto a la evolución prevista en los volúmenes físicos de ventas para los tres o cuatro meses próximos, el encuestado debería señalar si tendrán una tendencia al alza, a la estabilidad o a la baja. Para ello, se presentan gráficamente en el formulario tres flechas, inclinada hacia arriba, horizontal o inclinada hacia abajo, esto permite que, en

/forma muy

forma muy simple, el encuestado pueda señalar, encerrando en un círculo, la que responde a su expectativa en comparación con el lapso anterior.

Finalmente, se incluyen una serie de preguntas relativas a los productos vendidos, clasificados en categorías. Para cada una de ellas, se solicita el monto aproximado en moneda corriente, y para el último período si el volumen de ventas y los pedidos recibidos fueron superiores a lo normal, normales o inferiores a lo normal. Del mismo modo se plantean las preguntas respecto a las existencias. Seguidamente, se clasifican los pedidos de productos para la venta que tiene la intención de hacer la empresa, identificando aquellos destinados a ser vendidos en el período que cubre la encuesta o en períodos próximos siguientes. En ambos casos, debe contestarse afirmativamente o negativamente, y en el primer caso, establecer si son superiores, similares o inferiores a lo normal. Debe contestarse, además, si se espera que los precios de ventas en el curso de los siguientes tres meses, tenderán al alza, a la estabilidad o a la baja, señalando especialmente si la variación corresponde a un fenómeno estacional.

Los dos tipos de encuestas antes señalados, con bastante detalle para el caso de las empresas industriales, y con algún comentario en el ejemplo del relevamiento sobre la situación y perspectivas del comercio al detalle, deberían completarse como es obvio, con un conjunto de otras investigaciones periódicas similares. Si bien, se comentaron con más detenimiento los dos casos señalados, ello se debe, fundamentalmente, a que de este modo se quiere ejemplificar el tipo de encuestas necesarias para satisfacer los requerimientos de información requeridos para la formulación, ejecución y control de los planes operativos anuales.

Además de las encuestas comentadas, las oficinas de planes operativos anuales deberán coordinar investigaciones sobre el consumo, en períodos trimestrales, y de manera coherente con todo el sistema de información estadística que se está propiciando. Estas investigaciones deben captar las actitudes y las intenciones de compra de las unidades familiares por rubros principales. Esto no significa innovar en la

/materia, sino

materia, sino apenas ordenar lo que en muchos países ya se investiga. Además, debe haber una encuesta trimestral sobre ocupación que permita instrumentar debidamente el balance de recursos humanos, la que puede ser complementaria de la anterior en cuanto a la investigación de las familias; pero también deberá recurrir a otras fuentes de información que podrían estar centralizadas en la unidad sectorial correspondiente (por ejemplo el Ministerio de Trabajo o de Seguridad Social). Al mismo tiempo, podría complementarse con la que tuviera como principal objetivo percibir los aspectos coyunturales en las empresas industriales.

En el sector agropecuario deben recabarse una serie de informaciones a través de productores individuales o de asociaciones agropecuarias. Esta investigación debe realizarse para determinar, entre otros datos, los relativos al financiamiento para maquinarias e inversiones en general, para gastos de operación, las previsiones de producción (áreas sembradas, áreas cosechadas), precios, principales insumos, limitaciones a las expectativas de expansión de la producción, etc. En general, esto no requiere en algunos países una nueva organización o encuesta, ya que en los ministerios de agricultura o en diversas instituciones del sector se lleva a cabo, de tal manera que la unidad de planes anuales debe únicamente coordinar el sistema, para ordenar o readaptar la información de acuerdo a sus necesidades a corto plazo.

/3. Problemas

3. Problemas en la organización del sistema estadístico

Para el final se dejó un comentario más extenso sobre los problemas de tipo estadístico que, sin duda, exigirán un esfuerzo de organización que los sistemas de la región requieren desde hace mucho tiempo, para poder lograr cuantificaciones cuidadas de los fenómenos económicos y sociales e interpretaciones correctas sobre la realidad que se pretende cambiar. Descuidar esta cuestión tan vital significará postergar el momento en que se tengan organizaciones estadísticas completas y capaces de entregar el tipo de información, histórica y reciente, necesaria para efectuar las previsiones del futuro inmediato y mediato.

Entrando en detalles sobre el punto, podría afirmarse que América Latina posee estadísticas económicas no sólo insuficiente para la planificación a corto plazo, sino también de escasa calidad, y en muchos casos, estimaciones cuantitativas que no merecen mayor confianza por su veracidad y fidelidad. Esta anormal situación no es igual en todos los países; si se hiciera una tipología en función de su distinto grado de desarrollo, se encontrarían muy diferentes sistemas estadísticos; algunos países disponen de informaciones detalladas que abarcan una amplitud mayor que otros.

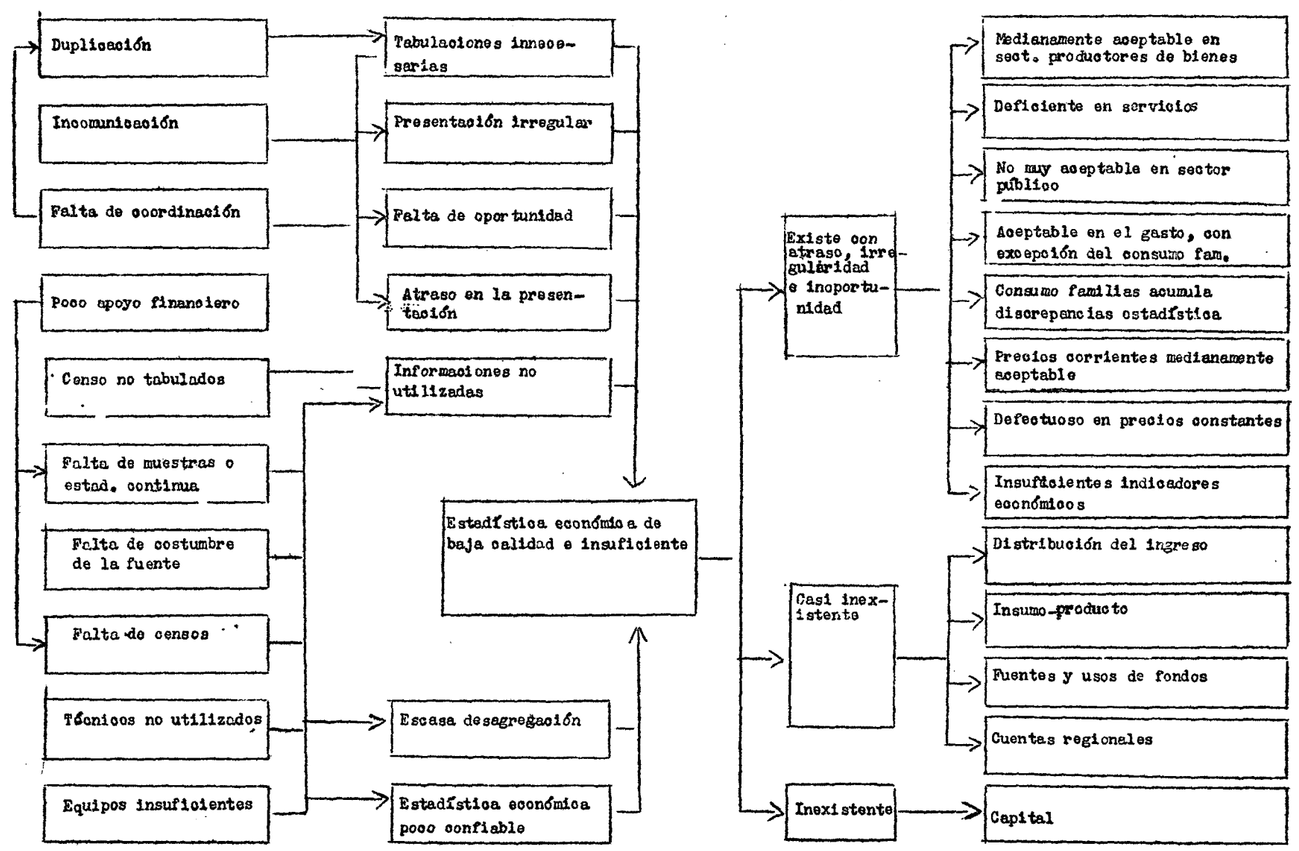
Como promedio, la región se caracteriza por grandes deficiencias en la estimación de la estadística económica básica; esto se debe a dos tipos de limitaciones. En primer lugar, las derivadas de una organización estadística defectuosa que, por consecuencia, determina el segundo tipo de obstáculo que es de orden metodológico; esto obliga a que muchos países, como corolario de la falta de información, deban aplicar métodos muy indirectos para poder lograr cifras indispensables como "insumos" de la planificación.

Los problemas vinculados a la organización estadística plantean, en general, una serie de dificultades de orden institucional y de orden operativo, que interrelacionadas se sintetizan en el Gráfico Nº 8. Un primer aspecto se relaciona a la incomunicación advertida entre las diversas instituciones a quienes les compete responsabilidades estadísticas, o entre los funcionarios técnicos que tienen a su cargo estimaciones,

/Gráfico Nº 8

Gráfico 8

ORGANIZACION ESTADISTICA EN AMERICA LATINA



relevamientos, análisis estadísticos; es el caso de la elaboración de cuentas nacionales que, generalmente en el área, está a cargo de equipos localizados de los Departamentos de Investigaciones Económicas de los Bancos Centrales. Por diversas causas se ha comprobado, muchas veces, un divorcio absoluto entre estos grupos de trabajo y las Oficinas de Planificación, circunstancia que tuvo por consecuencia que, durante él proceso de estimación de las distintas variables de la contabilidad social, no se haya establecido ningún tipo de comunicación entre ambos equipos. Por lo general, la estadística básica producida no satisface las necesidades del principal consumidor, que es justamente la Oficina de Planificación; de donde los grupos responsables de la función deban volver a hacer las estimaciones de las cuentas nacionales en forma independiente.

Esta incomunicación refleja una de las principales anormalidades de la organización imperante, y se advierte en todos los niveles; adquiere así características totalmente negativas: ausencia de coordinación y duplicación. La primera es causa y efecto al mismo tiempo de la incomunicación. Ni en los aspectos generales de la organización estadística, ni en las labores parciales de estimación de las cuantificaciones económicas, hay algún tipo de coordinación sistemática. Sucede, por ejemplo, que hay especialistas en sector público, en los Ministerios de Hacienda, en las Oficinas de Planificación y en los equipos encargados de cuentas nacionales, que en muchos casos, no han establecido contacto entre ellos. Todo esto lleva a evidentes duplicaciones que se comprueban siempre que se investigan las metodologías que son utilizadas para la estimación de tal o cual variable.

Desde luego debe reconocerse que, en general, gozan de escaso apoyo financiero, ya que los presupuestos del sector público no asignan los recursos necesarios para mantener un servicio adecuado en las Direcciones de Estadística o en otros organismos afines. Si bien esto tiene un efecto negativo, que acentúa la ya grave falta de coordinación interinstitucional, incide fundamentalmente sobre tres elementos que también expresan la débil organización del sistema. Por un lado, la falta de censos; por otro, los censos que no son tabulados, y finalmente, la falta

/de muestras

de muestras o estadística contínua que permitiría con cierta regularidad obtener las series representativas de la evolución de determinada producción o fenómeno cuya cuantificación es muy necesaria a los efectos de la planificación económica. Además, si a las empresas no se las consulta periódicamente sobre su actividad, producciones, ventas, número de asalariados, existencias, precios, etc., evidentemente será difícil obtener las informaciones coyunturales imprescindibles para coordinar las medidas y programas de política económica a corto plazo, y lógicamente, todo esto dificultará el relevamiento de las encuestas de expectativas.

Desde el punto de vista de la formación técnica de los equipos investigadores y elaboradores de estadística básica, se aprecian dos características que, indirectamente, también afectan el valor de las estimaciones. Por un lado, técnicos no utilizados y, por otro, equipos insuficientes. En los Bancos Centrales, o en otras instituciones, se advierte cuan reducidos son los equipos que tienen a su cargo la estimación de las cuentas nacionales, o de los balances de pagos, o de la sistematización de la estadística del sector público o monetario, y muchas veces estos mismos funcionarios son utilizados en tareas ajenas a la específica de la oficina.

Los elementos negativos comentados tienen consecuencias muy nocivas dentro de la organización estadística imperante en casi todos los países de la región, y que podrían sintetizarse así:

-Tabulaciones innecesarias
-Presentación irregular
-Falta de oportunidad
-Atraso en la presentación
-Informaciones no utilizadas
-Escasa desagregación
-Estadística económica poco confiable

Las graves dificultades con que tropezará la planificación a corto plazo en muchos países del continente, que se traducen en una estadística económica de baja calidad e insuficiente, se pueden resumir de la siguiente manera:

/a) Aparece

a) Aparece con atraso, irregularidad e inoportunidad, en forma medianamente aceptable en los sectores productores de bienes; deficiente en los servicios; no muy aceptable en el sector público, aceptable el gasto (con excepción del consumo de familias); medianamente aceptable en los precios corrientes; defectuosa en las estimaciones a precios constantes; insuficiente para los indicadores económicos; y con una estimación del consumo de familias obtenido generalmente por diferencia, se acumulan los errores cometidos para la estimación de los demás agregados de la contabilidad nacional y, por consecuencia, acumulando la discrepancia estadística.

b) Es casi inexistente en la distribución del ingreso, insumo-producto, fuentes y usos de fondos y cuentas regionales.

c) Es prácticamente inexistente en la estimación del capital o de la contabilidad patrimonial.

Todo el esquema comentado, sintetiza los aspectos relativos a los problemas que debe encarar la estimación de la principal estadística económica que requiere la planificación económica de un país, o sea, las cuentas nacionales y algunos estudios muy vinculados a ellos, como las tablas de insumo-producto, o las cuentas de fuentes y usos de fondos, que tienen una especial significación también para su utilización a corto plazo.

Los problemas de organización son similares con respecto a la estimación de las variables del balance de pagos, de la estadística del sector público en general, y el de la estadística monetaria y financiera. En el caso de los precios, si bien existen en general, en los diversos países, algunas informaciones conocidas en forma mensual e inmediata, son casi exclusivamente índices de precios de costo de vida o mayoristas, que en muchos casos, sólo abarcan una muy limitada cobertura sectorial o espacial. Sectorial, en el sentido que los precios del consumo sólo se refieren a las variaciones aplicables a un determinado núcleo de asalariados; espacial, en el sentido que estos índices casi siempre son representativos exclusivamente de zonas urbanas, y únicamente para determinados centros poblados.

/Por lo

Por lo expuesto, al organizar un sistema de planificación anual, se tropezará con grandes dificultades derivadas de la organización existente, que tiene como corolario, una estadística básica que adolece de muchas limitaciones. Será por tanto difícil organizar el sistema únicamente para corto plazo, si simultáneamente no se encara la reorganización total del sistema de información, como medio de asegurar la calidad de las estimaciones y la oportunidad con que se elaboran las estadísticas; sus resultados deberán ser confiables para ser representativos de una realidad pretérita; pero que al mismo tiempo permita proyectar y prever cuantificaciones sobre una base firme.

La estadística específica de los planes a corto plazo no podrán estimarse si al mismo tiempo no se superan los inconvenientes señalados. Las encuestas de coyuntura y de expectativas, podrán ser válidas en tanto se diseñen muestras sobre universos proporcionados por los censos o por registros completos. Lógicamente la reorganización no tendrá efectos inmediatos y totales de un año para otro. El sistema se podrá perfeccionar gradualmente a medida que se avance en la consolidación global y sectorial de la planificación anual. No constituiría un gran problema en tanto la necesidad vaya creando la demanda; de este modo y paulatinamente, se irán solucionando los inconvenientes.

Quizás se podrían sintetizar los aspectos relativos a la fijación de un orden prioritario, diciendo, ante todo, que en este campo ya no es posible caracterizar un caso promedio de América Latina; cada país tiene una conformación propia y distinta en su sistema de planificación actual, y en el de toma de decisiones y programas a corto plazo. El orden prioritario que debe establecerse, debe tener en cuenta lo ya existente y cómo se estima; en forma gradual deberá tenderse a un esquema de organización flexible que tome en consideración las particularidades e individualidad de cada país.

/Hechas estas

Hechas estas salvedades, debería insistirse sobre los siguientes aspectos:

a) Organizar un mínimo de indicadores económicos que reflejen variaciones de volúmenes físicos de producción, consumo, inversiones, exportaciones e importaciones, que permitan una fácil actualización y previsión de las principales variables de las cuentas nacionales.

b) A lo anterior debería añadirse, simultáneamente, la organización desde el principio, de un conjunto de encuestas trimestrales a la industria y al comercio que haga hincapié sobre los aspectos coyunturales e interrogantes sobre expectativas. En este sentido, las orientaciones de los cuestionarios experimentados en Francia son en general aplicables a América Latina.

/C. La organización

C. La organización institucional

1. Generalidades

En la formulación, ejecución y control de los planes de desarrollo económico y social, se requiere una organización que implica el montaje y puesta en marcha de un coordinado engranaje institucional. Este debe tener en cuenta tópicos muy dispares, como por ejemplo, los que tienen que ver con el inventario de las series cuantitativas a producir o elaborar y la asignación de responsables de cada una, la frecuencia y oportunidad en que cada cifra debe ser estimada, ya sea en forma conjetural, provisional o definitiva, el flujo o canalización de la información desde su origen hasta su utilización por los responsables de la planificación o de la elaboración de las medidas y programas de política económica. Dentro de los aspectos institucionales ocupará un lugar importante la caracterización de las complejas y contínuas intercomunicaciones e interdependencias, que al ser coordinadas y consistentes, evitarán duplicaciones u otras irregularidades que comúnmente se observan tanto en la función estadística como de planificación.

Existen matices diferentes cuando se trata del sistema de información para el largo, mediano y corto plazo, así como en cuanto al ámbito institucional que se verá afectado, ya sea en lo relativo al número de unidades, al tiempo posible de investigación y de evaluación y análisis, a la interconexión que deberá existir tanto en el momento de toma de decisiones y de medidas de políticas económica, como en la ejecución y control de esas mismas medidas y programas.

2. Las oficinas de planes anuales

Con respecto a la ubicación del grupo técnico encargado de los planes operativos anuales, no puede haber fórmulas rígidas, siendo necesario analizar previamente en cada país, la composición de fuerzas institucionales, es decir, cuáles son los centros de decisión más importantes y cómo están conectados entre sí. De todas maneras se presenta un esquema analizando las ventajas e inconvenientes de cada alternativa.

/En primer lugar,

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

La alternativa de ubicación en la oficina de planificación, tiene ventajas y desventajas. Con respecto a las primeras, conviene tener en cuenta que el grupo que trabaja a corto plazo estaría en contacto estrecho con el de mediano y largo plazo.

Como desventaja se podría señalar el hecho general que como en América Latina las oficinas de cuentas nacionales no dependen de las de Planifcación, podría ser ello inconveniente dado el estrecho vínculo que debe existir entre las cuentas nacionales y los planes anuales.

Por otra parte, ocurre en algunos casos, que las oficinas de Planificación mantienen limitadas relaciones con los Bancos Centrales o con los Ministerios de Hacienda, aislándose de los centros de decisión e influencia. Si tal aislamiento se reproduce en el caso de las Oficinas o Grupos Técnicos encargados de los planes operativos no podrán cumplir, ni su función de nexo con el mediano plazo, ni la de asesoramiento en la política a corto plazo.

La segunda alternativa sería su ubicación en el Ministerio de Hacienda. Este organismo junto con el Banco Central son los dos centros claves de decisión económica en la mayoría de los países de América Latina. Su ubicación en el Ministerio de Hacienda facilitaría la vinculación que debe existir entre el presupuesto fiscal y los planes anuales. Por otra parte, la presencia de un grupo de este tipo en el Ministerio de Hacienda, podría contrabalancear una característica común en ellos: la de ser poco proclives a la planificación. Tal vez este contacto sería saludable, pues podría familiarizar a los Ministros con la política de desarrollo, adecuando así la asignación de recursos financieros del presupuesto en función de los planes.

/Como desventaja

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

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

En América Latina los equipos técnicos que trabajan integralmente para el corto plazo son escasos. Son numerosos en cambio los que lo hacen en campos específicos; pero sin suficiente coordinación entre sí y sin una orientación global de la política económica en relación a los planes a mediano plazo. Actúan en compartimentos estancos en los Bancos Centrales, en los Ministerios de Hacienda, o en las Oficinas de Planificación.

La existencia de un comité técnico, asesor, permitiría integrar, a la planificación a corto plazo, a los técnicos que trabajan en las oficinas de los organismos señalados precedentemente, sin desligarlos de ellos. Esto facilitaría el aprovechamiento no sólo de su experiencia basada en

/el manejo

el manejo de políticas parciales, sino que, principalmente, la nueva que se adquiera dentro de esos organismos pero en el contexto de una planificación comprensiva a corto plazo. Es decir, el Consejo Técnico Asesor cumpliría una doble función en este esquema: la de servir de puente, entre las políticas parciales y la global a corto plazo y, la de alimentar la secretaría técnica con la experiencia de los funcionarios que asesoran desde tiempo atrás en campos específicos a corto plazo.. Cabe señalar finalmente, que cualquiera de las alternativas analizadas puede operar eficientemente, según las características de cada país, la personalidad de los técnicos de los diversos organismos, etc.

3. La planificación anual como función especializada

La tónica de este documento, en cuanto a organización y localización de la Oficina de Planes Operativos Anuales, es brindar los requisitos principales del sistema sin encuadrarlo dentro de moldes rígidos para permitir de esta manera su adecuación a las características particulares del proceso de decisiones de cada país. No obstante, para adoptar cualquiera de las alternativas analizadas existen rigideces institucionales, y en consecuencia, conviene examinar algunas soluciones de organización que, implicando cambios mínimos cumplan con los requisitos esenciales de una organización para planificar a corto plazo. Estos requisitos pueden ser dos: la existencia de un organismo exclusivamente especializado para el corto plazo y, el establecimiento de un vínculo estrecho entre las diversas fases de la planificación a corto, mediano y largo plazo.

La compatibilidad entre ambos requisitos no es fácil, si se considera que la especialización exclusiva en las tareas a corto plazo puede contribuir poderosamente, a desligar los planes anuales de los planes a largo plazo. Lograrlo tiene una complejidad adicional si se toman en cuenta las rigideces institucionales ya mencionadas.

El principio de solución, para hacer compatibles ambos requisitos, tiene que buscarse distinguiendo entre lo que pueden llamarse las funciones de síntesis y las de análisis parcial. Las primeras se refieren a la economía en su conjunto y las otras a partes coherentes de esa totalidad.

/Dicho en

Dicho en otras palabras, es una función de síntesis aquella que realiza el grupo que armoniza en sus diversas fases de formulación un plan anual, un plan a mediano plazo, o elabora las cuentas nacionales de un país. En consecuencia se trata de las tareas destinadas a definir las orientaciones y darles coherencia a cada uno de esos elementos. En cambio, son funciones de análisis parcial, aquellas que se desarrollan a nivel de un plan sectorial, de alguna de las cuentas del sistema de contabilidad nacional, de la formulación del presupuesto del sector público, etc.

Hecha esta distinción, se pueden caracterizar las funciones de síntesis por la especialización atendiendo al tiempo (pasado, presente, futuro), y su generalidad con respecto al sujeto de análisis; a la inversa, las funciones de análisis parcial se especializan en cuanto al sujeto del análisis y, son generales en términos temporales. Aplicando estos conceptos a la organización del sistema de planificación, se pueden concebir grupos especializados para la formulación del plan anual, los planes a mediano plazo y las estrategias de desarrollo. En cambio, para facilitar la coordinación entre esas funciones de síntesis entre sí, las tareas de análisis parcial tales como formular la cuenta de las familias, un plan agropecuario, etc. deberían ser realizadas por un mismo grupo con independencia del período a que se refieren los planes.

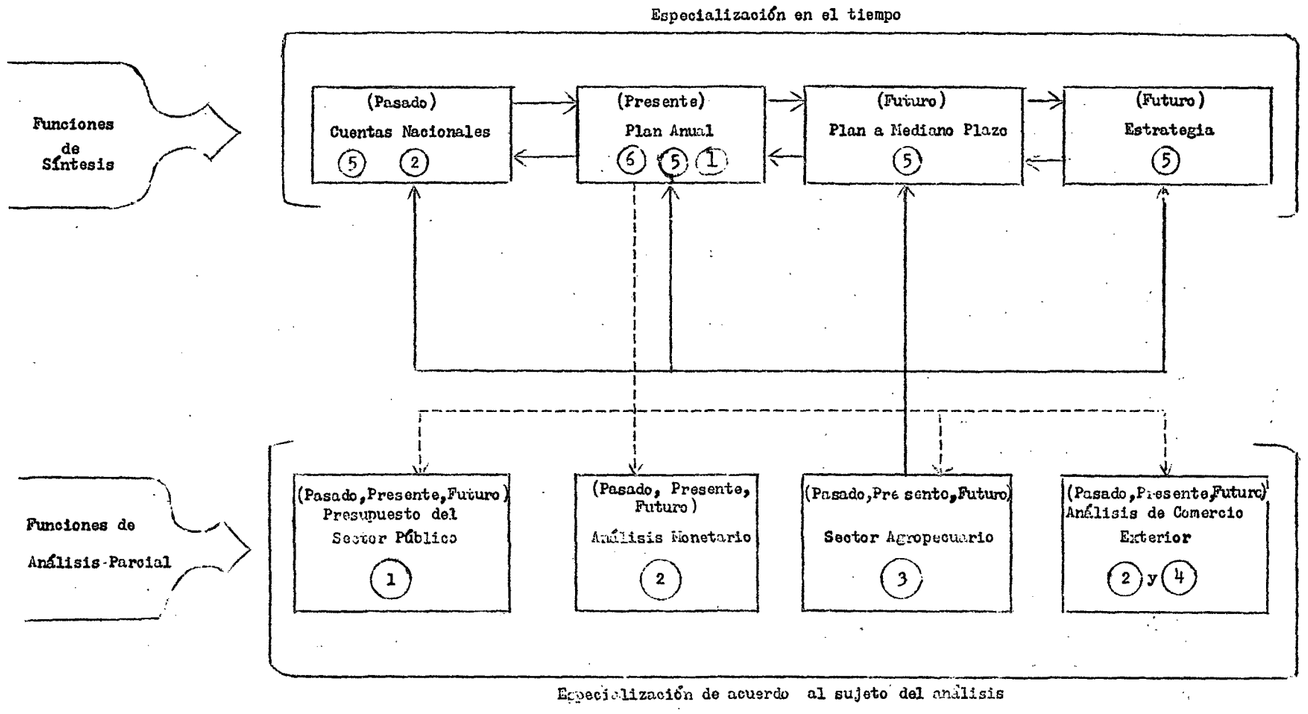
En el esquema siguiente se caracteriza una situación representativa de la organización de planificación existente, en general, en América Latina, incluyendo el plan anual aun cuando no existe como tal en los sistemas de la región. Se distinguen como funciones de síntesis las de cuentas nacionales, referidas al pasado, la de planes anuales, referidas al presente o futuro inmediato; las de planificación a mediano plazo y formulación de estrategias, como tareas de más largo alcance. Todas éstas exigen una especialización para ser eficientemente cumplidas. Esto crea naturalmente el problema de buscar formas de coordinación entre esas diversas funciones especializadas a fin de lograr que la estrategia defina el plan de mediano plazo, éste oriente el plan anual, y las cuentas nacionales sirvan de base para la formulación de todos ellos. Para facilitar la

/Gráfico Nº 9

Gráfico 9

ORGANIZACION DE UN SISTEMA DE PLANIFICACION

Especialización en el tiempo



1 Ministerio de Hacienda
2 Banco Central
3 Ministerio de Agricultura y organismos conexos
4 Dirección de Estadísticas
5 Oficina Central de Planificación
6 Comité de planes anuales

/coordinación entre

coordinación entre estos elementos y para aprovechar el conocimiento profundo y la experiencia que da el análisis especializado por sujetos económicos, se plantea la conveniencia de que las funciones de análisis parcial sean realizadas por un mismo grupo, ya se refieran al pasado, al presente o al futuro. En el gráfico se ejemplifica el caso del grupo que trabaja en el sector agropecuario, el que debería proporcionar las informaciones para las cuentas nacionales, formular el plan anual del sector según las orientaciones generales recibidas, formular el plan de mediano plazo y la estrategia correspondiente, atendiéndose al marco general de desarrollo establecido. Este esquema de organización, que es aplicable a pesar de la dispersión institucional, no sólo permite la coordinación intertemporal de los planes, sino que surgiendo los diversos análisis parciales de un mismo grupo de personas, obliga a éstos a una consistencia interna del sector en sus planteamientos, ya sea cuando estudian el pasado, el presente o el futuro.

Con esta organización se logra que un solo grupo de análisis parcial describaun agente dado, bajo tres aspectos, lo que evita descuidar, a corto plazo, un problema descubierto en la previsión a mediano plazo, e impide también la utilización, a veces exagerada, de estadísticas cuando se ocupan diferentes unidades de análisis, de distintos agentes, en varios plazos.

La especialización temporal de cada uno de los grupos de síntesis en pasado, corto plazo y mediano plazo, impide confusiones y duplicaciones en los métodos de proyección y facilita los resultados homogéneos de las mismas, dando un carácter más específico a cada tipo de previsión. 1/

1/ Ver Plan y Presupuesto Económico por Gastón Olive, Ministerio de Hacienda, Paris, Francia. Documento presentado al Tercer Seminario Internacional sobre Planificación del Desarrollo. Políticas de Ejecución de Planes (especialmente en relación con América Latina) Santiago, Chile 18-29 de marzo de 1968. Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, LSDP. 3/A/R.4.

/Parece conveniente

Parece conveniente tener en cuenta en América Latina un tipo de organización como la descrita que vincule, dentro de esta racionalidad, las funciones de los diversos organismos comprometidos en las tareas a corto y mediano plazo. Esta conveniencia se apoya en la propia deficiencia estadística que repercute en la calidad de la proyección. Por los motivos apuntados en el Capítulo respectivo puede suponerse que siempre habrá un grado de error en la proyección que será desconocido, pero de lo que se trata, en realidad, es de dar buenos consejos aún con proyecciones imperfectas, y esto sólo se puede conseguir cuando las mismas personas tienen un manejo de tipo temporal que cubra todos los períodos, porque ésta es la única forma de tener un dominio sustantivo de la problemática del agente o sector analizado.

/Capítulo VI

Capítulo VI

LOS MODELOS A CORTO PLAZO

A. Introducción

No tendría sentido hacer aquí un análisis de las técnicas de formulación de modelos econométricos, o no econométricos, que sirvan para formular planes exploratorios. Tampoco sería posible presentar "un modelo", con sus relaciones y ecuaciones, que tenga algún grado de validez general para la mayoría de los países de América Latina. Cada problemática requiere un modelo especial que refleje el comportamiento particular de la economía en un período determinado. Mas todavía, para un mismo país, podrá ser necesario emplear modelos diferentes si se pasa de una situación de estabilidad a una inflacionaria, de una situación de holgura en el comercio exterior a otra de crisis aguda, etc. Otra alternativa para enfocar la utilización de los modelos, para la formulación de los planes anuales, podría ser presentar algunos de ellos, que se utilicen en los países de América Latina, explicando su correspondencia con los problemas que pretenden interpretar. Son escasos los modelos de este tipo empleados en la región, y prácticamente no existen aquellos que respondan a los requisitos que plantea una planificación anual como las sugeridas en este documento. Se ha preferido, en consecuencia, incluir un ejemplo de modelo a corto plazo, tomado de la experiencia francesa, que si bien tiene características muy particulares y flexibles, se refiere a una economía más avanzada y con relativa estabilidad en el nivel de precios. Este modelo, Zogol I, es interesante desde varios puntos de vista; se diseñó después de una larga experiencia en la formulación de presupuestos económicos por parte de los economistas Hertzog y Olive. No es un modelo típicamente econométrico, más bien refleja cómo los técnicos que formulan el presupuesto económico operaban informalmente antes de haber sido formulado con rigor dicho modelo. Durante mucho tiempo hicieron los cálculos del presupuesto económico aplicando una serie de relaciones y ecuaciones de comportamiento,

/corrigiéndolas de

corrigiéndolas de acuerdo con la experiencia aunque sin formalizar todo ese proceso de cálculo en un modelo consistente e integral. El Zogol I, partiendo de esa experiencia, le dio rigurosidad formal al proceso real de cálculo; tiene detrás de él, por lo tanto, una vasta experiencia acumulada y no constituye sólo una formulación coherente sujeta a pruebas iniciales.[1/]

B. El modelo Zogol I

1. Generalidades

Como ejemplo relativamente simple de modelo a corto plazo, se explican aquí muy sucintamente las principales interrelaciones y forma de solución por iteración del modelo Zogol utilizado para formular los presupuestos exploratorios en la División de Previsión del Ministerio de Finanzas de Francia.

Describe, empleando ecuaciones, la forma más directa de lograr las estimaciones y compatibilizaciones del presupuesto económico. Es un modelo que permite realizar sistemáticamente una síntesis entre las proyecciones basadas en tendencias históricas, algunos comportamientos estipulados en el plan y las desviaciones coyunturales y particulares de la economía a corto plazo. Esta flexibilidad se logra por el uso de "variables de ajuste" en las ecuaciones de comportamiento, expresadas como un valor Z que se agrega a las ecuaciones principales. Su buen funcionamiento y utilidad suponen una economía relativamente estable sin mayores problemas de comercio exterior.

La explicación aquí brindada del modelo Zogol, se basa sobre una versión agregada de sus variables, y empleando una simbología distinta de la usada en Francia.

El modelo pretende averiguar el Producto Interno Bruto en términos físicos para el año siguiente, que sea compatible con determinadas metas del Gobierno, con un cierto nivel del consumo de las familias y un relativo grado de estabilidad.

1/ Véase Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, Direction de la Prevision, Francia, El Modelo de Proyección a Corto Plazo, Zogol I.

/Los elementos

Los elementos que integran esta versión agregada del modelo son los siguientes:

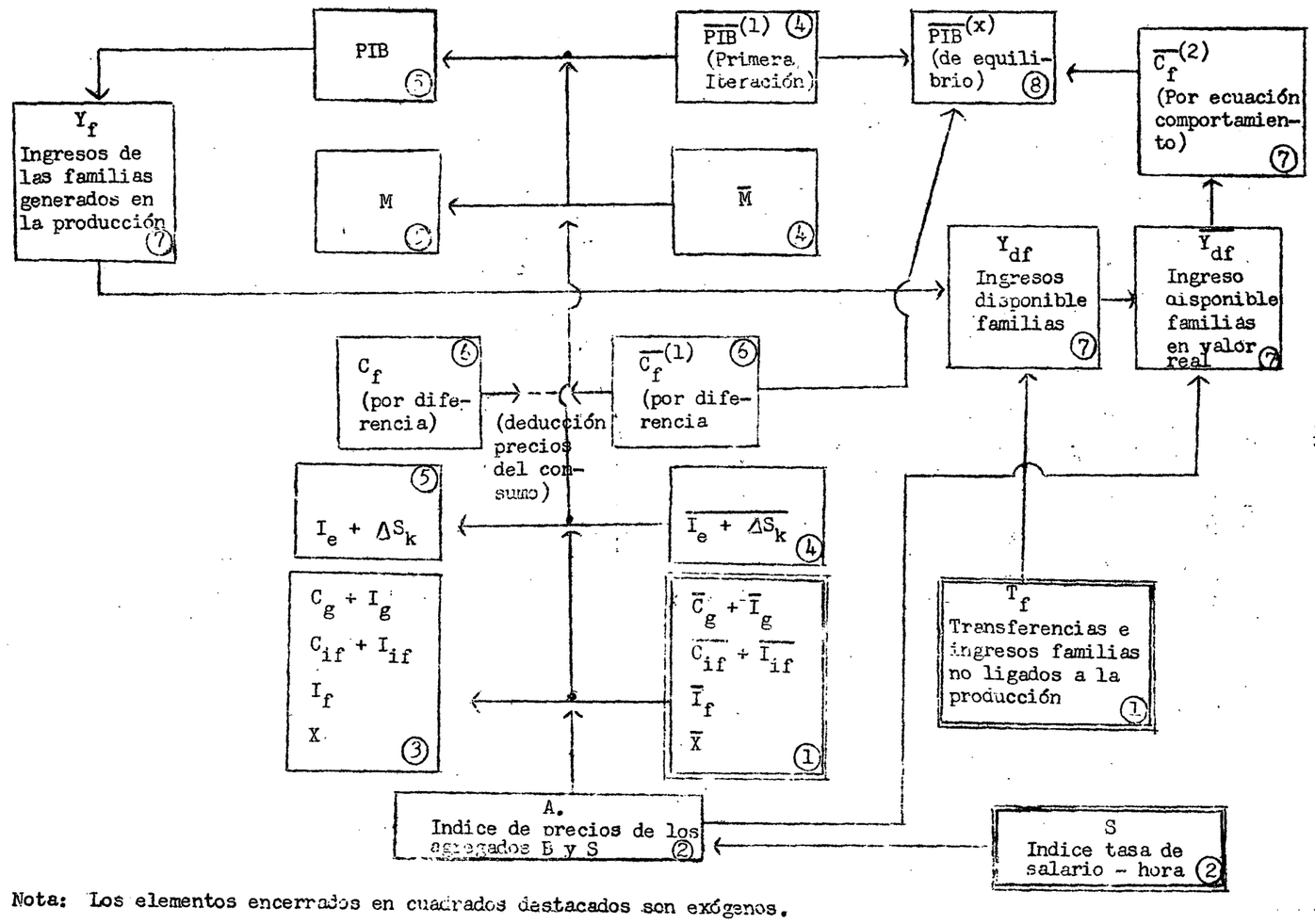
	En valor	En términos reales
Producto Interno Bruto	PIB	$\overline{PIB}$
Consumo de las familias	C_f	$\overline{C_f}$
Ingreso de las familias generados en producción	Y_f	$\overline{Y_f}$
Ingreso disponible de las familias	Y_{df}	$\overline{Y_{df}}$
Importaciones	M	$\overline{M}$
Inversión de las empresas	I_e	$\overline{I_e}$
Variación de existencias	ΔS_k	$\overline{\Delta S_k}$
Transferencias e ingresos de familias no ligadas a la producción	T_f	$\overline{T_f}$
Consumo del gobierno	C_g	$\overline{C_g}$
Inversión del gobierno	I_g	$\overline{I_g}$
Consumo de las instituciones financieras	C_{if}	$\overline{C_{if}}$
Inversión de las instituciones financieras	I_{if}	$\overline{I_{if}}$
Inversión de las familias	I_f	$\overline{I_f}$
Exportaciones	X	$\overline{X}$
Indice de variación de la tasa de salario-hora	s	
Indice de precios de los agregados de Bienes y Servicios	p	

En este modelo $\overline{C_g}$, $\overline{I_g}$, $\overline{C_{if}}$, $\overline{I_{if}}$, $\overline{I_f}$, $\overline{X}$, $\overline{T_f}$ y s son elementos exógenos; los restantes se calculan empleando ecuaciones de comportamiento o relaciones de definición cuyo valor se infiere de las relaciones de comportamiento y las variables exógenas.

El modelo se soluciona por un proceso de iteración, cuyos elementos básicos iterados están constituidos por el consumo de las familias calculado

/EL MODELO

EL MODELO GLOBAL DEL PRESUPUESTO ECONOMICO FRANCES



Nota: Los elementos encerrados en cuadrados destacados son exógenos.

por diferencia en la ecuación de definición del Producto, el consumo de las familias determinado por una función consumo, y el $\overline{PIB}$. La mecánica de la iteración se traduce en buscar el $\overline{PIB}^{(x)}$ capaz de igualar el $\overline{C_f}^{(1)}$, calculado por diferencia con el $\overline{C_f}^{(2)}$ determinado por la función consumo, puesto que en ambos casos el $\overline{PIB}$ está influyendo sobre el valor de $\overline{C_f}$.

En la formulación del modelo, cada ecuación de comportamiento se somete a un acucioso análisis práctico sobre la base de las informaciones de coyuntura, la experiencia de los analistas, la presencia contingente de algunos factores apreciados en forma cualitativa y que se estima producirán desviaciones en relación a los resultados estrictos de la ecuación de comportamiento, etc. Todo este análisis práctico se traduce en corregir la ecuación de comportamiento agregando un factor $\pm$ Z, llamado "variable de ajuste". Esto hace que el modelo no sea estrictamente econométrico y logre una buena síntesis entre tales relaciones y las apreciaciones cualitativas que dictan la experiencia y la evolución coyuntural. Lo más interesante del asunto consiste en que todas estas apreciaciones cualitativas deben ser transformadas en cuantitativas y expresadas como las variables de ajuste.

2. Fases en la solución del modelo

a) La determinación de los elementos exógenos

(1.) Se determinan los valores físicos o reales de la demanda del gobierno y de las instituciones financieras, inversión de las familias y las exportaciones. Estos son los principales elementos exógenos del modelo, en parte determinados por decisiones políticas, o en otros casos el mecanismo es tan complejo y poco conocido (I_f) que se prefiere definirlo como exógenos. Igualmente, se determinan las transferencias del gobierno a las familias y los ingresos de las familias no ligados a la producción.

(2.) Se enuncia una hipótesis de crecimiento probable de la tasa de salario por hora, esto, a su vez, mediante una ecuación, determina el nivel general de precios. Los valores fijados en los procesos (1) y (2) ya no se alteran, es decir no están sujetos al proceso de iteración para solucionar el modelo.

(3.) Dado

(3.) Dado el nivel de precios para el año de la proyección se calculan por su valor los elementos definidos en (1.) Tampoco varían en el proceso de iteración las variables exógenas en valor mencionadas.

b) Fase de iteración

(4.) Se hace una hipótesis de crecimiento del $\overline{PIB}$, con un valor cualquiera como artificio de cálculo. Naturalmente se trata de enunciar una hipótesis razonable para reducir el número de iteraciones. Sobre la base del $\overline{PIB}$ para el año de proyección se calcula las importaciones ($\overline{M}$), la inversión de las empresas ($\overline{I_e}$) y las variaciones de existencias ($\overline{\Delta E_k}$).

(5.) Teniendo los valores a precios del año base de los elementos del proceso (4.) y el nivel general de precios considerado, se calculan dichos elementos a precios del año de proyección.

(6.) Por diferencia en valores reales se calcula $\overline{C_f}$ y por diferencia a precios del año de proyección se calcula C_f.

(7.) Se calcula la función consumo y se compara el valor obtenido con el valor calculado por diferencia. Es normal que dichos valores no coincidan.

(8.) Se procede a la iteración, por lo cual se cambia $\overline{PIB}$ hasta que $\overline{C_f}^{(1)}$ sea igual a $\overline{C_f}^{(2)}$.

/C. El

C. El análisis de compatibilidad por sectores y productos

En el parágrafo anterior, se presentó un modelo global para planificación a corto plazo, fundamentándose la necesidad de un diseño especial que se adapte a las condiciones del medio económico donde se aplicará.

Bajo el supuesto de existencia de un determinado tipo de modelo global, se verá en este punto qué procedimientos se pueden utilizar para lograr una compatibilidad entre el equilibrio global, por sectores y productos.

El método puede estar alejado de las posibilidades inmediatas de aplicación por parte de ciertos países del área. No obstante, parece conveniente exponer en forma resumida sus líneas de orientación principal.

1. Mecánica de compatibilización

La formulación global del presupuesto económico permite un análisis de compatibilidad entre magnitudes agregadas, tales como, el consumo de los diferentes agentes, su inversión, las exportaciones, las importaciones, las variaciones de existencias, etc., en relación con una política de salarios y precios. Esta solución global tiene que someterse a verificaciones de coherencia a los niveles de sectores, ramas y productos, utilizando cuadros de insumo producto y balances de materiales. Conviene analizar, en consecuencia, la forma en que puede lograrse la coherencia entre estos tres niveles partiendo de la solución del modelo global y las diversas fases de interacción y revisión entre los niveles mencionados.

El modelo global proporciona, en primera instancia, una serie de orientaciones para el análisis sectorial, que pueden resumirse en las siguientes:

(1) El valor agregado global para el año del plan, (2) la demanda final global para el año del plan, descompuesta en la forma descrita en el punto B del presente capítulo. Ambos tipos de elementos se conocen a precios del año base y a precios del año del plan, y al mismo tiempo, queda definido (3) un nivel general de precios y salarios para las diferentes cuentas del presupuesto económico. El mismo modelo global define un nivel general de ocupación (4) y un monto de salarios (5) calculado con la tasa de salarios (3) .

En lo que respecta al nivel sectorial y por ramas se tendría que disponer de una tabla de insumo-producto para cualquier año anterior (6) pero corregida, en sus principales coeficientes, por los cambios ocurridos entre el año de su formulación y el año base. Si no se dispone de una tabla de insumo-producto, el análisis sectorial podría hacerse sobre la base del conocimiento

/parcial de

parcial de las principales transacciones intersectoriales, o al nivel de productos críticos. Para utilizar la tabla de insumo-producto, se necesita conocer los diversos componentes de la demanda final, por sectores de origen. La inversión por ramas de origen (7), se conoce a través de diversas fuentes, según se trate de pública o privada. La inversión pública por ramas de origen se conoce con bastante precisión, tanto por medio del plan operativo del sector público, como del presupuesto por programas. Para la determinación de la inversión privada se utilizan las diversas informaciones que disponen los técnicos que trabajan en la cuenta de las empresas, entre las cuales cabe destacar diversos tipos de encuestas sobre las expectativas de inversión. La desagregación de la inversión por ramas de origen no es excesivamente detallada, y podría ser suficiente distinguir entre construcciones y maquinarias y equipos. Sería indispensable, en aquellos países que producen bienes de capital, considerar separadamente la importación de la producción interna.

Para completar la desagregación de la demanda final, se pueden obtener una serie de informaciones de productos críticos, que pueden servir de base para una descomposición por ramas. Por ejemplo, para desagregar el consumo de las familias, tendría que disponerse de elasticidades consumo para todos los productos críticos, (8) distinguiendo si se trata de bienes de consumo duraderos y no duraderos; éstos a su vez, según se trate de alimentos, indumentaria y resto.

En relación al consumo del gobierno, se dispone de una previsión bastante precisa en los presupuestos por programas del sector público. Por otra parte, como la proyección de las exportaciones para el año del plan se hace producto por producto hasta cubrir una muestra representativa, se tiene un conocimiento sobre las exportaciones por ramas de origen. (9) Además, los balances de materiales del año anterior (10), son de especial importancia para determinar los coeficientes técnicos y de utilización intermedia que constituyen la base para verificar y corregir los coeficientes aplicables para el año del plan en el nuevo balance de materiales.

Lo dicho anteriormente culmina en la desagregación de los componentes de la demanda final por ramas de origen, así como para cada cuenta del presupuesto económico.

/En esta

En esta etapa se requiere que los especialistas de los sectores, estimen la producción para los principales bienes y servicios basada en varios antecedentes (11) . Entre éstos cabe destacar por una parte aquellos que surgen de los planes de producción de las empresas estatales que figuran en el plan operativo del sector público. Por otra parte, en lo que se refiere al sector privado, estos antecedentes son de diferente naturaleza según la rama que se trate. Así por ejemplo, para la agricultura, a la fecha de elaboración de este plan, ya se cuenta con informaciones sobre área sembrada, pronósticos climáticos, etc., que permitirán una previsión razonable de la producción de los principales bienes agropecuarios. Para el caso de la industria, son de especial importancia las encuestas sobre expectativas de producción y el nivel general de la actividad económica. En el caso de construcciones existen también otra serie de indicadores; por ejemplo, la pública se obtiene del presupuesto por programa, y en cuanto a la actividad privada también existen informaciones sobre permisos de construcción, créditos aprobados, etc. Con respecto a los servicios, es necesario distinguir igualmente entre los estatales y los privados. Los primeros quedan determinados por el presupuesto por programa, y cubren importantes áreas como electricidad, agua, transportes, comunicaciones y servicios de administración pública, etc. Otros servicios, que no pueden ser estimados con informaciones directas, son determinados en función de agregados económicos tales como la producción de bienes. Sin embargo, en el caso del comercio y transportes, es conveniente disponer de encuestas de expectativas, tal como se señala en este documento.

A esta altura del proceso es conveniente disponer de balances de materiales de carácter provisorio que permitan una proyección de las importaciones por productos, completando así la desagregación de la demanda en nacional e importada.

Hasta el momento se dispone de una estimación del consumo para cada producto principal (12) , de su producción (11) , de las exportaciones (9) , y en consecuencia, para construir balances de materiales provisorios sería necesario conocer la demanda intermedia (13) , las importaciones (14) y las inversiones por ramas de origen (7) . Con respecto a este último rubro conviene aclarar que la desagregación a nivel de productos es difícil de identificar en virtud de la variedad y complejidad de sus características. Por ello,

/el balance

el balance de materiales en lo que se refiere a la inversión debe realizarse sólo al nivel de ramas industriales.[1/]

En base a todas las informaciones descritas, es posible determinar la demanda intermedia (13) aplicando los coeficientes de los balances de materiales del año anterior a los volúmenes de producción de los bienes antes descritos (11) .

Las importaciones de cada producto (14) se determinan por diferencia en la ecuación respectiva del balance de materiales; en consecuencia la suma de las importaciones derivada de dicho balance no coincide, generalmente, con el monto de importaciones del modelo global.

Calculadas las importaciones por productos, se tienen todos los elementos de los balances de materiales provisorios (15) . Aunque no es inherente al equilibrio del balance de materiales el distinguir las importaciones intermedias de las finales a nivel de cada producto, se requiere hacerlo como un trabajo complementario para poder determinar los coeficientes técnicos nacionales e importados, y en consecuencia los totales, a fin de poder emplear esos coeficientes en la revisión de la matriz de insumo-producto y calcular el valor agregado y demanda final por ramas. Antes de revisar la matriz de insumo-producto con los coeficientes obtenidos en los balances de materiales, éstos deben ser sometidos a un cuidadoso examen por parte de los especialistas y modificar los coeficientes técnicos atendiendo al tipo de informaciones que se explican más adelante. Igualmente, junto con la revisión anterior, se requiere una prueba de compatibilidad para el conjunto de los balances de materiales (16) . Sobre la base de los balances de materiales, se obtendrá un valor de la producción por ramas (17) , información que conjuntamente con la matriz revisada de coeficientes técnicos por ramas (18) , permitirá calcular el valor agregado por ramas (19) y una demanda final revisada por ramas (20).

1/ Es conveniente señalar aquí que el lado de las utilizaciones en el balance de materiales casi nunca incluye todos sus componentes; si se trata de un rubro de inversión, la definición será: $P + M = I + X + \Delta S_K$, no existiendo demanda intermedia ni consumo final. En otros casos típicos de productos intermedios, la ecuación será: $P + M = Di + X + \Delta S_K$ sin que se presente el consumo final y las inversiones. Como en muchos casos los bienes de capital son importados, también el balance de materiales puede simplificarse a: $M = I + \Delta S_K$. Finalmente existen otros casos, como el de la harina, donde conjuntamente se presenta el consumo final y la demanda intermedia.

/Del balance

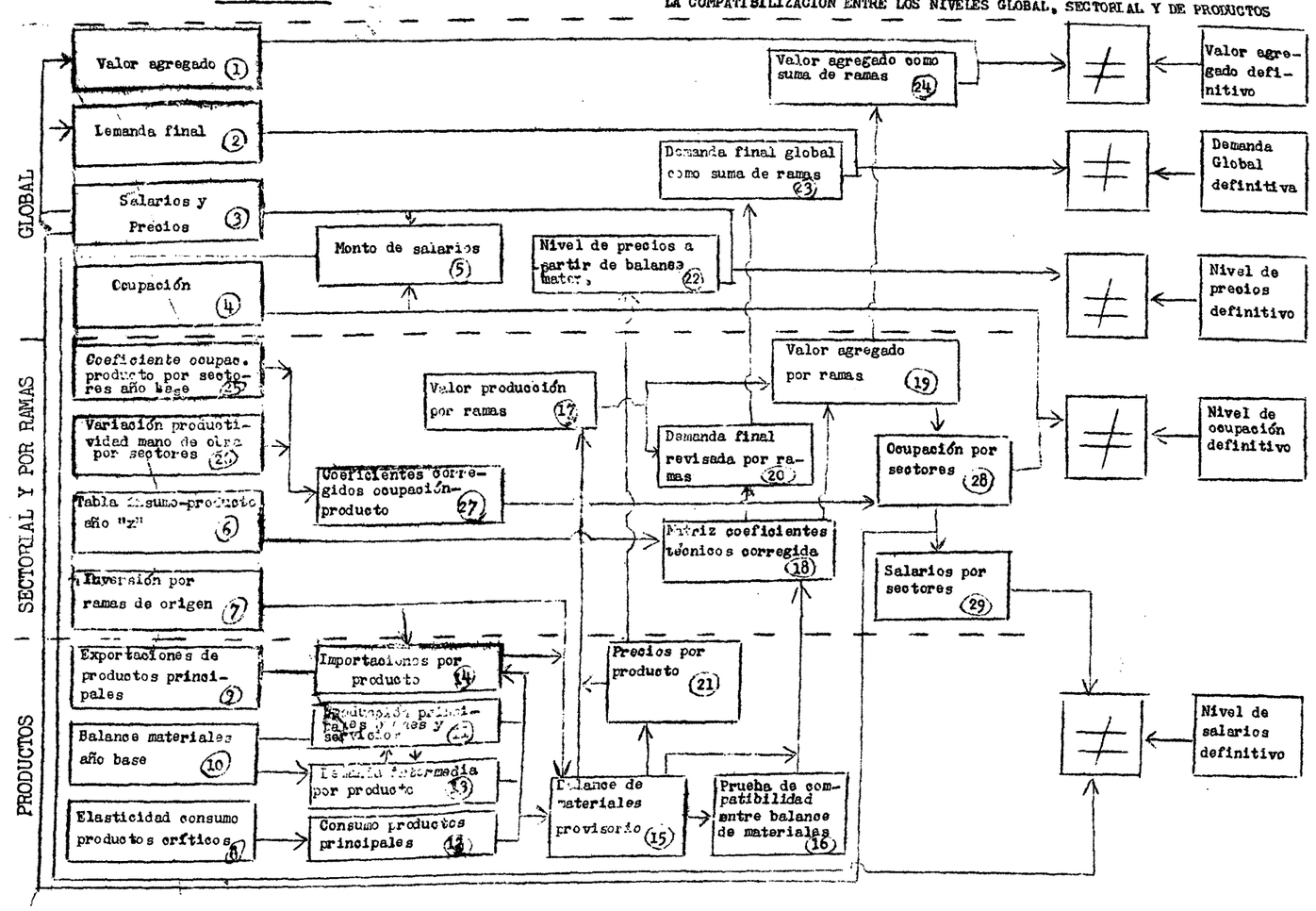
Del balance de materiales provisorio surgen los precios por productos (21) que permitirían calcular sobre esa base un nivel de precios global (22) . Igualmente, partiendo de la demanda final revisada por ramas (20) , se podría calcular una demanda final global como suma de ellas (23) ; lo mismo se haría para el valor agregado por ramas, para llegar a un valor agregado global como suma de ellos (24) .

Llegado a esta fase del análisis, se puede apreciar fácilmente que el valor agregado del modelo global (1) no tiene porqué coincidir con el valor agregado recién calculado (24) ; que la demanda final del modelo global (2) tampoco coincidirá normalmente con la demanda final global obtenida por la suma de las ramas (23) , y que el nivel de precios del modelo global (3) , puede mostrar diferencias con el nivel de precios general calculado a partir de los balances de materiales (22) . Se pueden agregar dos nuevos factores de discrepancia entre el nivel global y el sectorial, si se incluye algún tipo de balances para la fuerza de trabajo. Si se dispone de coeficientes ocupación-producto para el año base (25) y de cálculos sobre la variación de la productividad de la mano de obra (26) ambos al nivel de sector, es posible definir para el año del plan una nueva serie de coeficientes corregidos de ocupación-producto (27) . Estos nuevos coeficientes se obtendrían en base a informaciones directas - en algunos casos - y a hipótesis generales sobre la variación de la productividad en otros. Las encuestas a las empresas sobre sus intenciones de ocupación, serían muy útiles en este sentido. Ahora bien, con estos coeficientes de ocupación-producto corregidos, aplicados al valor agregado por ramas (19) , se obtendría la ocupación por sectores para el año del plan (28) . Si a los niveles de ocupación por sectores ya mencionados, se le aplican los salarios medios por persona ocupada (3) , se obtendrá el monto de salarios por sectores (29) . De esta forma, es necesario comparar la ocupación global calculada por la suma de los sectores (28) , con la ocupación global que surge del modelo agregado (4) , de la cual resultará una discrepancia entre ambas cifras. Finalmente, si se compara el monto total de salarios, calculado como la suma de salarios por sectores (29) , con el monto de salarios que surge del modelo global (5) , también se podrá observar una discrepancia. Identificadas estas cinco categorías de discrepancias entre los niveles global y sectorial, es necesario compatibilizar las mismas a fin de lograr una consistencia entre los diversos niveles del plan. Para hacer

/Gráfico 10

Gráfico 10

LA COMPATIBILIZACION ENTRE LOS NIVELES GLOBAL, SECTORIAL Y DE PRODUCTOS



esto, es necesario entrar en un proceso de iteración, en el cual se irán modificando algunos elementos comunes a los niveles mencionados hasta lograr el equilibrio.

2. Algunos problemas sectoriales

Vale la pena señalar, a título de ejemplo, algunas características de los problemas que presentan dos de los principales sectores: agricultura e industria.

Respecto del sector agrícola, las previsiones de la producción están menos relacionadas con el conjunto de la economía que en el caso del sector industrial. Ello se debe al carácter particular de esta actividad, que depende de factores climáticos aleatorios que alteran sus volúmenes productivos. Este factor no impide que los especialistas realicen regularmente evaluaciones de la producción de cada uno de los principales productos dentro de la clasificación bajo análisis y que debe cubrir los seleccionados como básicos.

Los trabajos que se realizan para proyectar la producción deben acompañarse con la cuantificación del consumo intermedio, la adquisición de los bienes de inversión, los salarios de los obreros agrícolas, los intereses, los impuestos, etc. de forma tal de poder obtener la cuenta de la agricultura.

Para proyectar esta cuenta de un año para otro, debe tenerse en consideración los objetivos del plan a mediano plazo, para acercarse a la tendencia que voluntariamente se fijó; sin embargo, pueden darse condiciones reales que obligan al alejamiento transitorio de esa tendencia y que son causa de las dificultades inherentes al sector, señaladas precedentemente.

La proyección por productos se hace primero en volúmenes físicos aplicándole posteriormente los precios. En relación con esta valorización de la producción, cabe señalar que en la mayor parte de los países de América Latina el gobierno ejerce algún tipo de regulación para fijar los precios de ciertos artículos esenciales. En este caso el conocimiento de la política gubernamental de precios permite tener mayor seguridad en las presiones. Para los bienes que estén bajo un régimen de libertad de precios, su evolución se planteará en relación con el resultado de las encuestas, el análisis del mercado para cada producto particular habida cuenta de las hipótesis que puedan hacerse sobre el comportamiento del mercado internacional. Recuérdese también que los precios pueden utilizarse para contribuir al equilibrio en los balances de materiales.

/Como el

Como el plan debe contener ciertos objetivos en materia de renta de la agricultura, es posible ver si los precios propuestos por el gobierno permiten o no alcanzar el objetivo. Para el caso que las previsiones de las rentas del sector hechas en el plan, no sean alcanzadas, el gobierno puede elegir entre aumentar los precios (decisión que puede tener consecuencias sobre los otros precios) o bien aceptar que el plan no se cumpla en este punto.

En lo que respecta a las principales ramas industriales, se opera para la formulación de los balances por productos, por intermedio de las direcciones técnicas de los Ministerios de Industrias, cámaras privadas, encuestas a los jefes de empresas públicas y privadas, y aún, puede recurrirse a encuestas rápidas por sondeo. Estas pueden hacerse mensualmente, y por lo menos, dos veces por año, se efectuará una encuesta más importante, que recaba informaciones de mayor utilidad para los presupuestos económicos. En particular para estas últimas se piden a los jefes de empresas las previsiones sobre las inversiones para el año en cuestión.

Para las empresas estatales, las informaciones que suministran pueden ser de importancia, pues generalmente, tienen un papel relevante en esferas de la economía; no sólo por sus relaciones con sectores claves sino también por el monto de sus inversiones. Por ejemplo, electricidad, ferrocarriles, carbón, son actividades con vínculos muy estrechos con todas las demás, por consiguiente, cuando hacen sus previsiones de presupuesto para el año próximo, están obligadas a anticipar hipótesis sobre las compras que les harán los demás sectores. Hacen estas hipótesis utilizando sus relaciones comerciales con diversas empresas, y por lo tanto, por esa vía se tiene un cierto control de las previsiones que ellos mismos efectúan a través del cuadro de insumo-producto, sobre consumo de energía o transporte por todos los sectores de la industria.

La búsqueda de informaciones no sólo se hace en las Direcciones de Industrias y las empresas públicas o privadas, sino también se realiza en otros servicios y, más en especial, en los que se ocupan del Comercio Exterior. Por otra parte, se pueden obtener informaciones detalladas en las Direcciones del Ministerio de Finanzas, sobre el consumo del Gobierno, y de manera general, sobre las perspectivas y composición del gasto.

/Adviértase que

Adviértase que no hay mayor dificultad en lo que respecta a los gastos del Gobierno Central; pero sí se encuentra cuando se trata de determinar los gastos de los gobiernos locales, departamentales, etc.

Reunidas todas estas informaciones se trata de rehacer el cuadro de insumo-producto de manera tal que represente con exactitud las previsiones para el año estudiado.

3. La técnica de balances de materiales

La preparación de balances de materiales, por cubrir un gran número de productos, requiere de una disciplina y organización en el proceso de su examen, verificación de compatibilidad interna y coherencia de los balances de materiales entre sí. La sistematización en este trabajo obliga al diseño de formularios para el análisis al nivel de cada producto que contengan además las informaciones indispensables para la prueba de consistencia entre los balances de los diversos productos.

Como al nivel de cada bien o servicio se hace un análisis a fondo de sus posibilidades de producción, de sus precios, y de sus utilizaciones. En esta tarea se aprovecha la experiencia de los sectorialistas y se da una oportunidad para recoger todas las opiniones atinantes que se reflejan posteriormente en el grado de realismo de los planteamientos sectoriales.

A continuación se procede a indicar cómo opera el equilibrio por productos, lo que se hace mediante la utilización de hojas de balance para cada bien y servicio. Se trata de estudiar, para cada producto, un equilibrio completo entre las disponibilidades y usos. Para esto se reemplaza el cuadro de insumo-producto por una serie de hojas, en las cuales se registran las principales informaciones sobre un producto. El cuadro 11 muestra una de estas hojas; en la parte superior se presentan los elementos que constituyen las disponibilidades de este producto. Por una parte estos recursos son la producción, y por otra, las importaciones. Como la producción estadísticamente se mide al precio de fábrica y, como por el contrario, en las de utilizaciones de los productos están medidas a precio de detalle, cabe agregar los márgenes de comercialización para encontrar el total de los recursos.

/Cuadro 11

Cuadro 11

PRODUCCION DE MADERA

	Valor año n	Indice de quantum	Valor(n+1) a precios año n	Indice de precios	Valor corriente año n+1
Producción a precios de fábrica Importaciones Margen de comercialización					
T O T A L					
Consumo de familias a precios de mercado Consumo del sector público Inversión en capital fijo Exportaciones					
Consumo intermedio					
Variación de existencias					

En la parte inferior aparecen los diversos usos: el consumo de las familias, el consumo del sector público, las inversiones de capital fijo, que, por lo demás, se descomponen en diversas categorías (inversiones de empresas, gobierno, etc.). Las exportaciones (que son valores FOB), el consumo intermedio y la variación de existencias.

En realidad hay complicaciones suplementarias. La primera: como las importaciones están medidas CIF y el consumo a precios de mercado debe agregarse el impuesto sobre la importación y otros gastos directamente relacionados (gastos bancarios, comisiones, corretaje, despacho de aduanas). Otra consideración proviene del hecho que las exportaciones se estiman generalmente sin impuestos, porque los bienes de exportación no pagan los impuestos

/indirectos. Por

indirectos. Por lo tanto, en estas condiciones, las exportaciones de bienes se evalúan al mismo precio que los vendidos en el mercado interno; si así no se hiciera, un aumento relativo de las exportaciones podría aparecer, a precios constantes, como una disminución de la producción; por esto, en los cuadros se agrega una imputación para tener las exportaciones al mismo precio interno. Existen otras complicaciones, pero éstas son más de detalle que de fondo. El consumo intermedio representa el consumo del producto por parte de otras industrias. En una segunda hoja, cuadro 12 , se brinda la descomposición de este consumo intermedio según las industrias consumidoras del producto. Si se trata de la madera, por ejemplo, esta segunda hoja podrá ser completa, puesto que se trata de un consumo difundido. Si, por el contrario, se toma como ejemplo, el trigo, la segunda hoja sería más reducida, porque son menos numerosas las unidades fabriles que adquieran este producto para consumo intermedio.

En la hoja del cuadro 12 , en la primera columna, aparece el valor para el año base. Si se prepara el plan anual para el año 1969, la primera columna representará las cifras del año precedente. Si se recuerda que el plan exploratorio se hará a principios de año, las cifras de la primera columna serán, por lo tanto, las que aparecen en los trabajos del año precedente.

La segunda columna representa los índices de volumen y, por consiguiente, el aumento en volumen de los diversos usos y disponibilidades previstos para el año próximo.

La tercera columna proporcionará, por lo tanto, los valores para el año estudiado, aunque a precios del año precedente, y las dos últimas columnas permiten pasar a valores corrientes a través de las estimaciones de precios. Los técnicos que se encargan de cada sector disponen, por lo tanto, de las fichas que dependen de su sector; el problema consiste en pasar de la primera columna a la última, utilizando todas las informaciones obtenidas en el curso de la preparación del plan anual.

En lo referente al consumo intermedio, en líneas generales, se posee muy poca información directa en los países de la región, por ello es conveniente calcularlo utilizando como índice de volumen para el consumo intermedio de cada rama, el de producción de la misma, lo que significa la constancia de los coeficientes técnicos. Por supuesto que cuando haya razones para enunciar otras hipótesis, se tienen en cuenta los cambios.

/Cuadro 12

Cuadro 12

CONSUMO INTERMEDIO

25 Producto: MADERA

Nº		Nº de la fila a/	Nº de la columna a/	Consumo intermedio del año base	Parte conocida del consumo intermedio año del Plan	Factor de corrección
25	maderas					
26	muebles					
27	papel					
31	químicas					
40	construcción					
38	construcción de material de transporte					
37	electrotecnia					

Nota: a/ se refiere al número de la fila y la columna en la matriz de insumo producto.

/En el

En el curso de la actividad económica, los coeficientes técnicos varían permanentemente; el problema central consiste en determinar las ramas en que las variaciones son significativas.

En este sentido, los cambios en los coeficientes técnicos pueden obedecer a: sustitución de bienes, evolución tecnológica en ciertas ramas económicas y a fenómenos específicos.

A modo de ejemplo se citan los siguientes casos:

i) Por sustitución:

Energía: se pueden operar cambios en los insumos para producir energía sustituyendo carbón, y gas por electricidad y productos petrolíferos refinados.

Productos químicos: menor utilización de productos de química orgánica y aumento del uso de materiales plásticos.

Textiles: cambio de materias primas naturales por artificiales sintéticos.

Servicios: disminución del uso de transportes ferroviarios, en favor del carretero y aéreo. Sustitución de los servicios tradicionales de comunicaciones por telecomunicaciones y por satélites.

ii) Por evolución técnica de las ramas industriales

Producción siderúrgica: sustitución del carbón de piedra por pellets.

Construcción: por alteraciones producidas por la utilización de nuevos materiales y menos mano de obra.

iii) Problemas específicos

En el campo de la electricidad pueden operarse cambios transitorios en la producción entre centrales hidroeléctricas y térmicas, debido a un año de sequía que dificulte la producción hidroeléctrica. Alza del precio de la carne en pie, de vacuno, con propósitos de fomento de la producción, la industria de mataderos sustituye en favor de carne de porcino y aves.

Hay algunos rubros sobre los que se carece de informaciones; en otros casos, éstas son bien completas, pero no compatibles, es decir, se dispone de informaciones sobre la variación de los diversos usos y sobre las variaciones de las diversas disponibilidades, pero éstos conducen a un desequilibrio final.

/Por lo

Por lo tanto, debe tomarse una decisión para establecer el equilibrio más probable. Entonces, quien hace la elección, dispone de todo lo que se conoce estadísticamente sobre dicho producto y, por lo tanto, está en las mejores condiciones para lograr una elección más acertada. Por lo general, esta elección lleva a modificar datos o completar el equilibrio; los ajustes se hacen en forma diferente según sean distintos productos. Hay productos, por ejemplo, sobre los cuales no se dispone de información precisa sobre su producción; pero se sabe en cambio que su oferta es elástica; en estas condiciones es muy probable pensar que la producción se ajustará a la demanda. Hay otros productos sobre los cuales se posee información acerca de los montos de su probable producción, ya que estas hojas proporcionan datos sobre la demanda probable. Si dichas informaciones no son compatibles, debe estudiarse si la capacidad de producción permite satisfacer la demanda, o bien si debe restablecerse el equilibrio por medio de importaciones o de variaciones de existencia. Se puede ver que la forma cómo se restablece el equilibrio, proporciona a quien maneja la hoja, informaciones sobre la situación probable del mercado, que luego podrán servir cuando se haga la previsión de los precios.

Para muchos productos se restablece el equilibrio por la variación de existencias. Tal ocurre con la agricultura, en que la producción tiene una cierta independencia entre la oferta y demanda; por consiguiente, el equilibrio de los productos se alcanzan por variaciones de existencia o por cambios de hipótesis sobre el comercio exterior. Puede verse que si el equilibrio de un determinado producto agrícola no puede alcanzarse sino por un importante movimiento de las exportaciones o por una variación de existencias, esto indica que debe promoverse una política de exportación o prever necesidades de almacenamiento.

Para otros productos, a veces, deben modificarse las hipótesis enunciadas sobre su consumo. Así ocurrirá, por ejemplo, si los productores de un determinado bien han previsto un desarrollo particularmente rápido de un mercado y esto no se traduce a través de los cálculos de elasticidad hechos con anterioridad. Evidentemente, aquí, antes de modificar la previsión de consumo extraída del cálculo, cabe verificar si las hipótesis de los productores reposan sobre bases sólidas, y esto obliga algunas veces a retomar los contactos y buscar nuevas informaciones.

/Todo el

Todo el trabajo indicado puede hacerse en forma manual; en la creencia que la complejidad y aún la lentitud del proceso juegan un papel positivo en la coherencia; y que el carácter singular de cada año, y la naturaleza casi personal de las fuentes de información hacen imposible hacer un cálculo mecánico.

Sin embargo, es posible programar en una computadora las mismas operaciones que se realizan en forma manual; esto permitirá ganar tiempo sin cambiar mucho, a pesar de todo, las formas de participación de los técnicos en este proceso. En algunas experiencias conocidas, quedó demostrado que el carácter personal de las elecciones es menos importante de lo que se creía y mayor su regularidad.

Los resultados obtenidos para cada hoja de balance, deben discutirlos cuidadosamente los especialistas conocedores del producto en sus diversos elementos. Esta Esta revisión no debe hacerse con criterio "mecanicista" pues pueden darse diferentes errores, tales como:

1. Errores en las proyecciones por fallas de cálculo o de computación.

2. Errores en las estimaciones de producción para el año siguiente, que superen las posibilidades existentes a corto plazo.

3. Errores en la evaluación de los índices de precios que se estimen irrazonables por los especialistas.

/Capítulo VII

Capítulo VII

EL PLAN OPERATIVO DEL SECTOR PUBLICO Y LOS PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS

A. Introducción

La importancia del sector público hace necesario definir el concepto de su plan anual como uno de los elementos integrantes del plan operativo para la economía en su conjunto. Define este plan toda un área de decisiones, cuya racionalización exige métodos que analicen tanto las relaciones de las acciones públicas con las del resto de la economía, como la coherencia o eficacia internas de las acciones públicas entre sí.

El plan del sector público está integrado por tres tipos de elementos con funcionalidades diversas aunque complementarias: "el plan vincular", cuya función es ligar el plan a mediano plazo con los programas presupuestarios; "el presupuesto", cuya función es definir la asignación de recursos por programas atendiendo las responsabilidades de su ejecución; y "los programas de ejecución", que buscan la racionalidad en el proceso de desarrollo durante el año, de los programas presupuestarios.

Plan vincular, presupuestos y programas de ejecución, satisfacen de este modo las funciones de eficacia externa e interna y racionalidad en el proceso. La "eficacia externa" consiste en la correspondencia entre las asignaciones presupuestarias y los programas que definen los planes de desarrollo; "la eficacia interna" responde al criterio de cumplimiento de los programas presupuestarios con el costo mínimo; y "la racionalidad en el proceso" es el diseño de la trayectoria más adecuada para el cumplimiento de los programas presupuestarios.

Por sus diferentes modalidades y métodos de formulación y ejecución, conviene distinguir entre los presupuestos, el del gobierno general y el de las empresas públicas. A su vez, los programas de ejecución se refieren tanto al gobierno general como a las empresas públicas si se atienen a los conceptos estrictamente presupuestarios; pero, además, el plan anual define un presupuesto de caja para diseñar una trayectoria en el flujo de las fuentes y usos de fondos públicos y un programa de ejecución para los proyectos

/principales, para

principales, para prever los requisitos y obstáculos que encontrará su ejecución durante el año. Este último programa es un elemento importante para definir el presupuesto de caja.

El cuadro 13 muestra un esquema del Plan Anual del Sector Público con las interrelaciones de los instrumentos que lo componen.

B. El Plan Vincular

1. Relaciones con los planes a mediano y corto plazo

El Plan debe comenzar estableciendo la identificación del sector público en términos de las instituciones que lo integran y las acciones que desarrolla; es importante incluir en esta parte las rigideces más significativas que hacen al cumplimiento de los objetivos a mediano y corto plazo, tales como: la estructura administrativa, la capacidad operativa, el financiamiento, los recursos comprometidos y la atomización de las inversiones.

Se plantea a continuación el papel del sector público en los planes a mediano plazo analizando su acción en el desarrollo global de la economía, en la producción nacional, en el comercio exterior, en la redistribución del ingreso, para señalar sólo algunos campos.

Seguidamente incluye su participación en los objetivos sectoriales a mediano plazo considerando principalmente los gastos en inversión y desarrollo. Un enfoque regional también será necesario para incorporar la localización espacial de programas y proyectos en términos de desarrollo regional.

Los ingresos y gastos públicos para el período del plan a mediano plazo se incorporan en términos combinados[1/] y consolidados utilizando clasificadores institucionales, sectoriales y económicos. Especial énfasis debe ponerse en el tratamiento de la financiación tanto interna como externa utilizando cuadros de fuentes y usos de fondos.

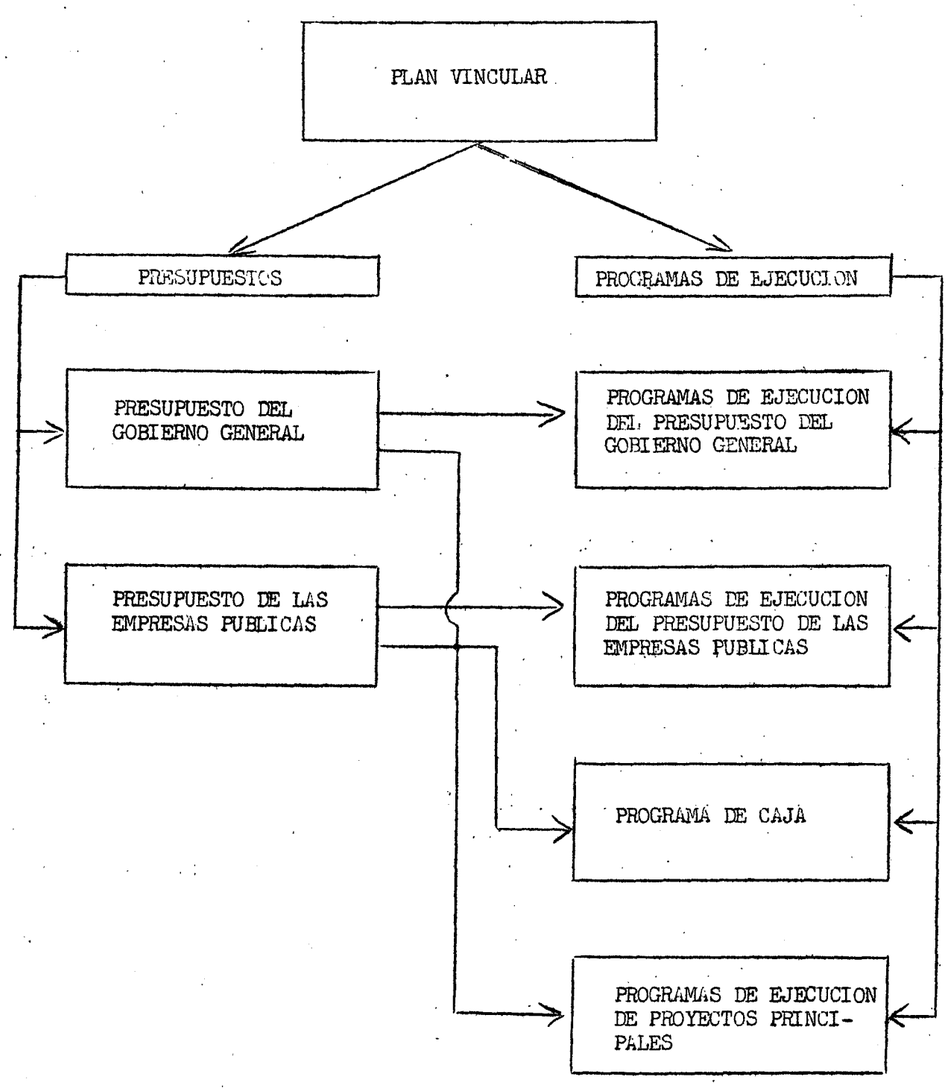
Continúase con los objetivos y recursos de los planes y programas más importantes a cargo del gobierno general y de las empresas públicas para su posterior desagregación anual. Es importante anotar que en toda la presentación, sumariamente expuesta en los párrafos anteriores, deberá destacarse la interrelación existente con el sector privado en todos los campos de acción que competen al sector público.

1/ Por "combinado" se entiende la simple agregación de magnitudes presupuestarias sin eliminar los flujos entre los sectores o instituciones adicionados.

/Cuadro 13

Cuadro N° 13

PLAN ANUAL DEL SECTOR PUBLICO



/La parte

La parte final de esta exposición del sector público como integrante del plan a mediano plazo, incluirá los proyectos públicos más importantes a realizarse dentro del período como así también el financiamiento requerido tanto interno como externo.

Se sigue la misma ordenación antes establecida al plantear la relación entre el plan vincular con las categorías macroeconómicas del plan operativo anual para determinar la participación de los ingresos y gastos públicos en el producto bruto interno proyectado, el nivel esperado del consumo y de la inversión públicos y la importancia del gasto público en la demanda total. Asimismo este último se analizará por su participación en la oferta de bienes y servicios, como también la acción pública reflejada en la creación y absorción de medios de pago y en el comercio exterior.

Todas las relaciones señaladas se establecen por medio de una vinculación clara con los demás elementos del plan anual: presupuestos monetarios, de comercio exterior, balance de recursos humanos y materiales, salarios y precios, etc.

Los objetivos y metas de corto plazo aparecerán según sectores de actividad económica y social: sectores sociales, sectores productivos, servicios generales, bajo la forma de una vinculación entre "programas básicos" del plan y "operativos" de los presupuestos.

Estas relaciones, entre programas básicos y operativos, constituyen la esencia del plan vincular, aspecto que, por su importancia, se desarrollará más adelante en forma pormenorizada.

2. Los requisitos del Plan Vincular

Las condiciones que deben cumplir los planes a mediano y corto plazo, plazo que hace a su estructura de programación se pueden establecer sobre las bases que a continuación se señalan.

El plan a mediano plazo se basa, por una parte, en proyectos estratégicos previamente definidos y por otra en programas propios de los planes a mediano plazo; centra su atención en la formulación de los programas básicos insistiendo sobre los necesarios para el cumplimiento de esos proyectos; al mismo tiempo que traza las orientaciones para definir los programas operativos, sean éstos de funcionamiento, inversión o financiación. En este sentido deberían establecerse las orientaciones para los siguientes tipos de relaciones:

/Entre proyectos

- Entre proyectos estratégicos y programas básicos y operativos;
- Entre programas básicos y operativos dentro de un sector;
- Entre programas básicos y operativos entre sectores.

En los planes de desarrollo deberá definirse claramente la responsabilidad de los sectores privado y público en la formulación y ejecución de programas básicos y operativos, para ligarlos en forma adecuada a los programas presupuestarios del gobierno general, y de las empresas públicas.

A los presupuestos por programas deberán incorporarse, en consecuencia, las relaciones entre los programas básicos y operativos utilizando las mismas nomenclaturas establecidas en los planes a mediano plazo como base para la determinación de los programas presupuestarios, en los siguientes niveles:

- Nivel de organismo o institución;
- Nivel de las instituciones de todo el sector.

Para cumplir con los requisitos antes enunciados, se hace necesario insistir sobre el enfoque sectorial de los presupuestos por programas, debido a la dispersión institucional que existe en muchas situaciones para realizar las acciones de responsabilidad de un sector. Aún cuando se lleve a cabo una reestructuración administrativa siempre existirán niveles institucionales para cumplir los programas sectoriales (ministerios, entes autónomos, empresas, etc.). De esta forma no pierde validez la necesidad de establecer vínculos racionales entre las instituciones y programas dentro de un sector.[1/]

Además, y en función de las posibilidades se deberá enfocar el plan del sector público desde el punto de vista regional, de acuerdo a los requerimientos que plantean la heterogeneidad de la distribución de los recursos naturales y humanos en el espacio físico, los distintos niveles y ritmos de crecimiento presentados por las diferentes regiones, y la necesidad de políticas e instrumentos adecuados a las problemáticas típicas de cada una de ellas.

Los párrafos que siguen están destinados a presentar con cierta amplitud las relaciones dentro del plan vincular entre programas operativos y los formulados para los planes de desarrollo a mediano plazo.

1/ La clasificación sectorial se está incorporando en varios países latinoamericanos para armonizar los diferentes programas dentro de los sectores de actividad económica y social.

3. Proyectos estratégicos, programas básicos y operativos

a) Antecedentes generales

Es necesario buscar, por una parte, un puente que permita lograr la coherencia entre los programas operativos del sector público con los programas básicos que plantee el plan a mediano plazo; y, por otra, la relación entre los proyectos estratégicos de los planes y los programas básicos y operativos del plan vincular.

El mecanismo de coherencia entre programas básicos y operativos se encuentra en el ya mencionado plan vincular. A diferencia del presupuesto por programas, que plantea las relaciones entre los programas operativos y los insumos respectivos, dicho plan se centrará en las relaciones entre los programas básicos y los operativos.

En el cuadro 14 se sintetiza, a título de ejemplo, la idea del plan vincular referido al sector agropecuario. Allí se puede apreciar que los diferentes programas operativos que no presentan racionalidad externa considerados aisladamente, pueden concebirse como un conjunto de programas destinados a permitir el cumplimiento de un grupo más reducido de programas básicos. La sanidad animal, con ciertas características cualitativas y cuantitativas, debe definirse en función del nivel de actividad del programa básico de fomento ganadero. Si para el año del plan se define una meta física, la acción en sanidad animal necesaria la determinará una relación tecnológica. Este sistema al ligar físicamente los programas operativos con los programas básicos de los planes, permite: conocer la relación entre el costo de los programas básicos y el costo de los operativos; controlar la ejecución de los programas básicos e identificar las fallas en dicho proceso; y, finalmente, constituye un instrumento para analizar durante la etapa de discusión del presupuesto su racionalidad interna y externa. Nótese que en este sistema interrelacionado, las consecuencias de recortes de gastos en cualquier nivel, se hacen claramente explícitas en términos de los programas básicos; por ejemplo, una disminución en el presupuesto de insumos para el programa de sanidad animal, implica una determinada reducción en las metas físicas de dicho programa operacional. A su vez la menor actividad en el programa de sanidad animal, tendrá también un efecto perfectamente cuantificable y/o calificable sobre la meta del programa básico de fomento ganadero. Por lo tanto, este sistema tiende a evitar los

/Cuadro 14

Cuadro N° 14

PLAN VINCULAR DEL SECTOR AGROPECUARIO

Programas básicos \ Programas operativos de apoyo		GOBIERNO GENERAL							EMPRESAS	
		Sanidad animal (1)	Programa de semillas mejoradas (2)	Asistencia técnica al agricultor (3)	Investigación zootécnica (4)	Construcción de silos (5)	Investigación agronómica (6)	Capacitación (7)	Créditos	Etc...
A. Fomento ganadero	Metas físicas									
B. Producción de granos (cereales)	Metas físicas									
C. Producción forestal	Metas físicas									

recortes arbitrarios y los aumentos no programados. Naturalmente, la ventaja principal de este sistema consiste en la posibilidad de establecer un lenguaje y un método de entendimiento común entre los técnicos del presupuesto del Estado y los de las oficinas de planificación. Además, está diseñado de tal forma que suministra información adecuada sobre la estructura de la demanda del gobierno, los sueldos y salarios pagados, las inversiones, los pagos de transferencias, etc.

Desde el punto de vista del plan, el instrumento tiene la ventaja de sintetizar en torno a los programas básicos todas las acciones importantes, tanto del gobierno central como de los entes descentralizados y empresas del Estado.

Nótese, por ejemplo, que en el cuadro 14, en la parte que se refiere a las empresas estatales, se programan las necesidades de crédito bancario que exige cada programa básico, lo que a su vez facilita la formulación del presupuesto monetario que constituye parte importante del sistema de planes anuales.

Por otra parte, para poner en claro las relaciones entre proyectos estratégicos y los programas básicos y operativos, debe hacerse una referencia más explícita al contenido de cada uno de ellos, sin perjuicio de continuar ampliando estas ideas en los párrafos siguientes.

Los proyectos estratégicos, dentro de los planes a mediano plazo, están destinados a producir los cambios fundamentales; proyectos y cambios que fueron planteados en las estrategias de desarrollo. Se caracterizan básicamente por ser reducidos en número por lo general intersectoriales y porque implican áreas de acción superiores la determinación a una sola unidad administrativa de comando. Por ejemplo, en la estrategia de desarrollo[1/] del Paraguay, se determinan programas de cierta envergadura, tales como rehabilitación de la zona central, consolidación y ampliación de la colonización, desarrollo integral del Chaco, superación de la mediterraneidad, fomento general de la ganadería, etc.

1/ Véase, Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República del Paraguay e ILPES, Bases preliminares de una estrategia de desarrollo para el Paraguay, 1966.

/Los programas

Los programas básicos se establecen, fundamentalmente, dentro de un sector y están destinados a la obtención de resultados dentro de un campo específico de éste; son más numerosos que los proyectos estratégicos, más estables desde el punto de vista de la planificación sectorial y, al igual que los proyectos estratégicos, tampoco es posible asignarlos en general a una unidad de comando única, a diferencia de los programas presupuestarios a los que corresponde, a cada uno de ellos, una unidad ejecutora.

Los programas operativos abordan generalmente acciones parciales que en una u otra forma, constituyen requisitos fundamentales para la realización de los programas básicos y de los proyectos estratégicos; se caracterizan, principalmente, porque se les puede asignar una unidad de comando. En este sentido pueden y, en la práctica, constituyen los llamados programas presupuestarios; sin embargo, los rasgos que identifican los programas operativos no se refieren a su carácter parcial ni a su función de apoyo a otros programas más amplios; la distinción entre programas básicos y programas operativos no interesa a la sustancia sino a la forma de su diseño en términos de su coincidencia con una unidad ejecutora. Más aún, un programa básico podría corresponder con un programa operativo y, por consiguiente, ser presupuestado como tal si cumple con el requisito de quedar definido bajo una sola unidad de comando para la asignación de recursos y responsabilidad en la ejecución.

El esquema siguiente (véase cuadro 15) muestra las áreas del plan y del presupuesto, como así también la ubicación de los proyectos estratégicos, los programas básicos y los operativos.

La línea divisoria gruesa separa los campos del plan y del presupuesto; el del lado izquierdo corresponde al plan y en él se incluyen los proyectos estratégicos y los programas básicos insistiendo sobre la circunstancia que ambos en general, tienen unidad de comando; el lado derecho corresponde al área presupuestal y en ella se incluyen todos los programas con expresión operacional, esto es, unidad de comando. Estos pueden ser operativos de apoyo, programas básicos con unidad de comando o programas de servicios públicos finales. Estos últimos están constituidos por las acciones desarrolladas en funciones tales como las políticas, judiciales, de seguridad interna y externa, etc. Se incluyen también parte de los gastos en servicios sociales. Es decir, se trata de servicios públicos finales que, por su naturaleza, no pueden ser asignables a otro tipo de programas. El área señalada con líneas

/Cuadro Nº 15

Cuadro Nº 15

PLAN Y PRESUPUESTO

P L A N		PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO	
	PLAN VINCULAR		
Proyectos estratégicos	Programas básicos	Programas operativos 1/	Programas administrativos
NO HAY UNIDAD DE COMANDO		HAY UNIDAD DE COMANDO	

1/ Los programas operativos pueden tener un carácter de apoyo a otros programas, constituir programas básicos si consideran con una unidad de comando y, por último, representar programas de servicios públicos finales, tales como salud, educación, funciones políticas, de seguridad interna y externa, etc.

/diagonales,corresponde

diagonales, corresponde a la relación entre programas básicos y operativos, y todo ello conforma lo que se llamó el plan vincular.

Se puede decir que al quedar suficientemente puesta en claro la relación entre programas básicos y operativos en el plan vincular, su conexión con los proyectos estratégicos se ve muy facilitada, ya que éstos se realizan a través de acciones sectoriales relacionadas entre sí, las que deben estar claramente identificadas en los planes.

Los resultados de un proyecto estratégico de desarrollo de una zona, por ejemplo, deberán obtenerse a través de acciones en los sectores agropecuario, industrial, transportes, minería, salud, etc., expresadas por programas básicos en ellos identificados.

Finalmente, es importante plantear el problema de la responsabilidad en la formulación y ejecución de los proyectos estratégicos y los programas básicos. Se señaló que una de las características de estos programas era en general que no estaban a cargo de unidades ejecutoras únicas; sin embargo, esto no quiere decir que las acciones para realizarlos estén dispersas y carentes de coordinación. Débese buscar una modalidad de organización que permita responsabilizar a una persona o a un grupo de personas determinados de la coordinación de todas las tareas vinculadas a estos programas.

En este sentido, las comisiones intersectoriales e interinstitucionales pueden constituir la estructura organizativa para la armonización de las obras o actividades destinadas a conseguir un objetivo estratégico y básico.

A continuación se memorizarán las relaciones entre programas básicos y operativos, por ser éstos los componentes más importantes del plan del sector público. Para esto conviene señalar, a modo de síntesis, que los programas operativos pueden referirse a servicios públicos finales, a programas básicos que tengan una unidad ejecutora definida y a programas de apoyo cuya función es permitir el cumplimiento tanto de los programas básicos como de los de servicios públicos finales.

b) Los programas básicos y operativos de apoyo

Como se ha señalado, los programas básicos se identifican en los planes a mediano y corto plazo y están destinados a determinar con claridad los objetivos y metas a cumplir en el desarrollo de acciones dentro de un campo específico de un sector, fijando los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para llevarlos a cabo.

/Sector agropecuario

Sector agropecuario

Programas básicos[1/]

Producción agrícola
- Cereales
- Tubérculos y hortalizas
- Leguminosas
- Oleaginosas
- Frutales
- Estimulantes

Producción pecuaria
- Ovinas
- Porcina
- Bovinas
- Avícola

Producción forestal
- Conservación de suelos y bosques
- Reforestación

Pesca y caza

Programas operativos de apoyo

Educación

Investigación

Extensión o asistencia técnica

Inversiones
- Regadío
  - Incorporación de tierra
  - Nueva tecnología de producción en tierra regada
- Comercialización: silos. Almacenes
- Transporte: caminos secundarios

Crédito

Comercialización (organización mercado)

1/ Algunos programas básicos, que por su magnitud y trascendencia abarcan al sector agropecuario en su conjunto y a otros sectores, tales como "reforma agraria", "industrialización de productos agropecuarios", "colonización", etc., pueden considerarse "proyectos estratégicos".

/En el

En el sector agropecuario, que se tomó como ejemplo, constituirían programas básicos: programas de producción agrícola, de producción pecuaria, de producción forestal, de reforma agraria, de colonización; estos dos últimos requieren un tratamiento especial pues incluyen una serie de programas operativos de apoyo, imprescindibles para su realización y que bien podrían ser considerados como proyectos estratégicos.

Los programas operativos de apoyo permiten la ejecución de los básicos suministrándoles, directa o indirectamente, bienes, servicios o recursos financieros. De esta forma, pueden ser de dos tipos:

i) De funcionamiento

Constituyen programas cuya formulación y ejecución ligada a la realización de los programas básicos.

Por ejemplo, el cumplimiento de las metas de un programa de producción agrícola depende de las acciones que se llevan a cabo en programas de extensión, de investigación y de educación.

ii) De capital o de financiamiento

Constituyen gastos de inversión o de apoyo financiero para el cumplimiento de los programas básicos.

Además de los programas operativos, existen los programas administrativos. Estos constituyen servicios prestados a los programas operativos y pueden ser asignados a sus costos mediante los sistemas de costos departamentales. Por ejemplo, los programas de coordinación general, planificación, administración de personal, etc.

c) Relaciones entre programas básicos y operativos de apoyo

Si se consideran las interrelaciones planteadas en el cuadro 16 será posible determinar las relaciones interprogramáticas, las que pueden ser de los siguientes tipos:

- Relaciones entre las metas de los programas básicos y metas de los programas operativos de apoyo, en unidades físicas;
- relaciones entre los costos del programa básico y los correspondientes a los programas operativos de apoyo;

/- relaciones

- relaciones entre las metas finales de los programas básicos y los costos de los programas operativos de apoyo;
- relaciones entre las metas de los mismos programas básicos.

i) Entre metas

Util será esta relación si se logran identificar las unidades de producto final de los programas básicos y las unidades físicas de resultado de los programas de apoyo; los coeficientes que se obtengan, indicarán la cantidad de metas de apoyo para producir una unidad de meta final básica. Por ejemplo, el monto de las semillas certificadas distribuidas en relación al volumen de producción de un bien agropecuario determinado. Sin embargo, no siempre es posible establecer relaciones significativas entre una meta física de los programas operativos de apoyo con una meta física del programa básico, cuando los resultados de cualquiera de ellos no son fácilmente mensurables.

ii) Entre costos

Estas relaciones se refieren a la cantidad gastada en los programas operativos de apoyo en función de los costos de los programas básicos. Se pueden obtener asi coeficientes que representen la proporción de un costo sobre otro; estas relaciones son útiles como complemento de las relaciones de meta a meta. Por ejemplo, los costos del programa de saneamiento animal en relación al costo del programa de fomento ganadero.

iii) Entre metas y costos

Esta relación resulta de utilidad para determinar los gastos de los programas operativos de apoyo en función de los básicos, si se relaciona la cantidad gastada o costo de los programas operativos de apoyo con las metas de los básicos. Por ejemplo, el costo de un programa de investigación fitosanitaria en relación a las metas físicas de un programa de pasturas.

iv) Entre metas de los mismos programas básicos

Estas relaciones establecen la interdependencia entre las metas de los diversos programas básicos.

De esta forma es posible determinar requisitos de metas de un programa básico para cumplir la meta de otro básico.

/Por ejemplo,

Por ejemplo, el aumento de la población de ganado requiere cumplir una determinada meta de producción de plantas forrajeras.

d) Relación general entre metas de programas básicos, programas operativos de apoyo y recursos físicos disponibles

A esta altura de la exposición, puede considerarse un planteamiento más general, que relacione las metas entre diferentes programas básicos de los sectores programados, con los programas operativos de apoyo y con los recursos físicos necesarios para los programas estratégicos.

El cuadro preparado alude a una elaboración didáctica de las relaciones que deben establecerse entre los programas básicos, los recursos físicos, los operativos de apoyo y las metas de los programas básicos para el conjunto de la economía.

Contar con un esquema de esta naturaleza tiene la ventaja de asegurar la consideración de las interrelaciones más importantes de metas y recursos a quienes tienen la responsabilidad de establecer la coherencia entre la diversidad de acciones que se llevan a cabo en el sector público.

Con este marco de vinculaciones, los especialistas y programadores podrán analizar en cada caso las condiciones y requisitos de metas y recursos de diferentes unidades de programación. Estas interrelaciones pueden determinarse utilizando este cuadro de doble entrada:

		Programas básicos			Recursos físicos			Programas operativos de apoyo			Metas
		B_1	B_2	B_m	R_1	R_2	R_k	A_1	A_2	A_n	Mi
Programas básicos	B_1	X_{11}	X_{12}	X_{im}	Y_{11}	Y_{12}	Y_{1k}	Z_{11}	Z_{12}	Z_{in}	M_1
	B_2	X_{21}	X_{22}	X_{2m}	Y_{21}	Y_{22}	Y_{2k}	Z_{21}	Z_{22}	Z_{2n}	M_2
	B_m	X_{m1}	X_{m2}	X_{mn}	Y_{m1}	Y_{m2}	Y_{mk}	Z_{m1}	Z_{m2}	Z_{mn}	M_m
Limitaciones					I_1	I_2	I_k	P_1	P_2	P_n	

Para lograr la realización de las metas M_1 formuladas para los diferentes programas básicos es preciso realizar tres tipos de gastos: a) insumos provenientes de actividades encuadradas dentro de otros programas básicos, o

/sea X_{ij};

sea X_{ij}; b) uso de los recursos existentes y que están disponibles para esas actividades, así por ejemplo: tierra, fuerza de trabajo, equipo, etc., o sea Y_{ij}; c) gastos operativos de apoyo de todos los tipos en los diferentes programas básicos, o sea Z_{ij}. Por otra parte, tanto los recursos físicos como los financieros para programas operativos de apoyo están limitados por su disponibilidad; estos topes los dan la existencia de recursos físicos en el período (I_s), y por las cantidades presupuestadas para efectos de apoyo (P_f).

Esto último quiere decir que existen ciertos requerimientos de coherencia interna entre metas, recursos y gastos de apoyo que explícitamente deben tenerse en consideración. Estos son: a) las metas deben ser coherentes entre sí; es decir, deben guardar entre ellas determinadas proporciones derivadas de las relaciones de interdependencia que los ligan; b) las metas deben ser coherentes con los recursos físicos existentes; c) debe haber un nivel de gastos de apoyo suficiente para respaldar el cumplimiento de las metas formuladas.

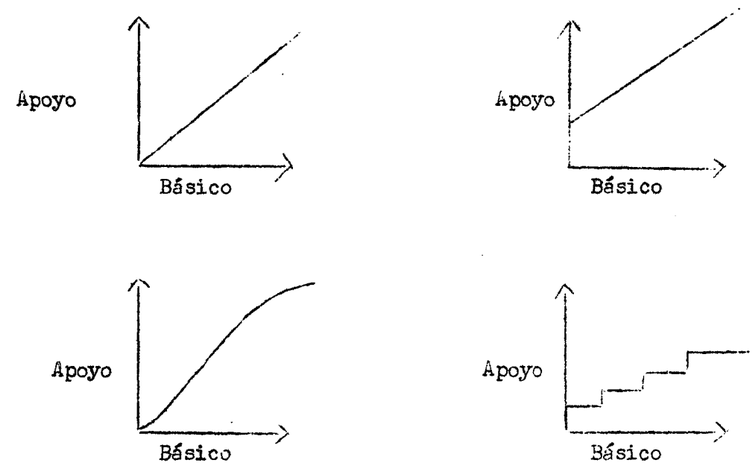
Uno de los objetivos que podrían perseguirse para el análisis de las interrelaciones es determinar cierto tipo de coeficientes que describen cuantitativamente los gastos de apoyo y recursos ante determinadas variaciones de las metas a cumplir. Disponer de un instrumental de ese tipo permitiría la formulación coherente y armónica de un programa presupuestario en función de los objetivos de los programas básicos.

Sin embargo, las posibilidades de establecer las interrelaciones existentes entre todos los elementos del cuadro anterior a través de un modelo matemático están bastante limitadas por el hecho que no existe suficiente claridad respecto al tipo de relación funcional que pueda adquirir entre cada gasto de apoyo y cada meta que se alcance. Y esto se plantea sólo para el caso de los gastos de apoyo que son los más importantes desde el punto de vista de este análisis ya que es posible admitir en muchas situaciones, proporcionalidades entre productos y recursos físicos existentes, o entre productos e insumos provenientes de otro programa básico. Esto se considera válido, dentro de ciertos límites, porque existen razones de tipo tecnológico que respaldan ese supuesto, y la aceptación del mismo constituye la base de instrumentos tales como insumo-producto y programación lineal.

/Los gastos

Los gastos de apoyo son de tal naturaleza que cualquier supuesto que se establezca respecto a su relación con las metas deben ser respaldadas por una labor de investigación específica que establezca, basada en experiencia suficiente, el tipo de relación que existe y sus límites de validez. De todas maneras, en este terreno cualquier generalización implica un grado de riesgo al incurrir en errores que invaliden todo el análisis.

Un aspecto esencial estriba en la consideración del nivel de un gasto de apoyo para conseguir la meta perseguida; en este sentido, cabe admitir la existencia de algún tipo de relación como las que siguen:



- La relación es de proporcionalidad de meta a gasto de apoyo;
- la relación es lineal en un gasto mínimo;
- la relación es no lineal;
- la relación implica un gasto fijo para ciertos niveles de producto.

Otro tipo de dificultad que se encuentra al considerar los gastos de apoyo radica en la maduración de un efecto sobre el producto en el tiempo; en este sentido cabe señalar las posibilidades siguientes:

- El efecto del gasto sobre las metas es instantáneo, vale decir, las metas de un período dado están afectadas por el gasto de apoyo realizado en el mismo período;

/- el

- el efecto del gasto es retardado en relación a las metas durante el período anual , esto es, un gasto de apoyo efectuado en un período dado afecta las metas de producción de un período posterior. Aquí cabe distinguir dos posibilidades: el efecto es retardado y se distribuye a lo largo de varios períodos futuros; o el efecto retardado se localiza en un sólo período futuro;

- un tercer tipo de limitación en el análisis surge de considerar los indicadores de resultado con relación a las metas perseguidas. Es decir, ciertos tipos de metas tienen un carácter esencialmente cuantitativo y su medición implica procedimientos estadísticos, que desde el punto de vista de las relaciones planteadas se considera resuelto. Sin embargo, otras metas no tienen carácter cuantitativo, como por ejemplo, un programa básico de reforma agraria o de saneamiento ambiental. Estos dos ejemplos tipifican metas que tienen un carácter esencialmente cualitativo, considerarlas dentro de un modelo matemático constituye un obstáculo serio.

En resumen son éstas algunas de las limitaciones que surgen cuando se intenta incluir el problema dentro de un modelo general de programación.

De las consideraciones anteriores se concluye que la modalidad general más operante la constituirán los análisis para cada caso por parte de los especialistas y programadores para determinar, por un lado, las condiciones y requisitos de los programas operativos de apoyo en términos del cumplimiento de los programas básicos y por otro las relaciones de los Bancos entre sí. De esta manera, en la formulación del plan anual y de los presupuestos del sector público, la participación de los integrantes de las oficinas central, sectoriales, institucionales y regionales de planificación y presupuesto; los encargados de las comisiones de proyectos estratégicos y programas básicos y de las unidades ejecutoras de programas presupuestarios, aseguran la coherencia y la racionalidad en la fijación de metas y asignación de recursos. Existe, sin embargo, la posibilidad de introducir algunos supuestos simplificadores para determinadas situaciones que, aunque se alejan algo de la realidad, posibilitarán el uso práctico de un modelo matemático con propósitos de programación presupuestaria a corto plazo. Además de esta ventaja, no se puede descuidar el hecho que un modelo constituye una contribución a la ordenación lógica del pensamiento, pues permite percibir globalmente las interrelaciones que

/existen. Tales

existen. Tales supuestos simplificadores se establecen en virtud de las limitaciones señaladas en párrafos anteriores.

Respecto a la forma de relación funcional entre gastos de apoyo y metas se podría suponer una proporcionalidad, tal como se hace en los modelos de insumo-producto, sin que esto tenga un carácter normativo; es sólo una hipótesis de trabajo válida para los planes a corto plazo y susceptible de ser modificada según lo recomienda el acopio de experiencia.

La asincronía del efecto de un gasto de apoyo, podría introducir en el modelo ciertos elementos de carácter dinámico a través de la consideración de las metas establecidas en los planes a mediano plazo según sea la amplitud de la asincronía.

Por último, respecto a la imposibilidad de cuantificar los objetivos finales de ciertos programas básicos, tales como un programa de reforma agraria cuyo objetivo final constituye un cambio de estructura que no puede traducirse sólo con cifras; cabría la posibilidad de aislar ciertas metas intermedias características y trabajar con ellas como se hace con las metas finales de otros programas. En el ejemplo anterior, estas metas intermedias podrían ser tales como cantidad de tierra expropiada, número de familias campesinas asentadas, crédito otorgado para asentamientos, etc.

Estas proposiciones obedecen a un planteamiento preliminar; su solución más definitiva deberá resultar como consecuencia de experiencias prácticas realizadas por expertos sectoriales, para así lograr un modelo de programación con un mayor acercamiento a la realidad.

e) Problemas de evaluación del plan vincular

Si el sector público tiene a su cargo la ejecución, tanto de los programas básicos como los operativos de apoyo, la evaluación de resultados se ve facilitada por disponer éste, en consecuencia, de instrumentos e informaciones para dicha evaluación. Cuando los programas básicos están a cargo del sector privado, el problema aparece con mayor complejidad, y este grado depende de las peculiaridades del programa básico de que se trate. Por ejemplo, en un programa básico del sector industrial, es más fácil obtener respuesta del sector privado a los resultados de los programas operativos de apoyo si se considera que la actividad industrial está más definida en términos de unidades productoras y sujeta a un menor grado de contingencia que los programas del sector agrícola, ya citados como ejemplo; en efecto, los programas

/agropecuarios están

agropecuarios están sujetos a condiciones climáticas y biológicas, así como de las actitudes de los productores y campesinos que dificultarán su evaluación.

La respuesta del sector privado a un programa de extensión agropecuaria depende de factores como los señalados que, en muchas ocasiones, obstaculizan la tarea de evaluación de los presupuestos por programas del sector público, que allí se aplica; otro impedimento lo da la dispersión de la actividad agropecuaria. Aun cuando se tenga la información de las visitas efectuadas por extensionistas, las reuniones realizadas o la formación de clubes, muchas veces no se está en condiciones de evaluar en qué medida se modificó la realidad para alcanzar las metas de los programas básicos.

Los contactos organizados con el sector privado, cuya necesidad se señaló en este documento, serán de gran importancia para evaluar las reacciones y resultados de los programas operativos de apoyo sobre este sector.

f) Algunas experiencias de complementación entre programas básicos y operativos de apoyo

Aun cuando en muchas situaciones en la fijación de metas y recursos de los programas estuvo implícita la consideración de qué es básico y qué es de apoyo, conviene destacar seguidamente algunos ejemplos que muestran modalidades específicas de tal interacción.

Para el caso de Centroamérica,[1/] y en relación al sector agropecuario, se determinaron los principales programas básicos, fijándose el grado de énfasis que sería necesario atribuir a la realización de determinadas acciones complementarias, en función de éstos, y en forma cualitativa.

El cuadro 16 muestra en sentido vertical los programas básicos clasificados en productos dinámicos y programas de mejoramiento. En sentido horizontal figuran los programas operativos de apoyo más importantes así como determinados proyectos estratégicos especiales que además tienen una relación con los dinámicos y de mejoramiento. En los puntos de intersección se indica con X el grado de intensidad de la acción que debe desarrollarse en los programas operativos de apoyo y en los proyectos estratégicos especiales para el cumplimiento de los programas básicos.

1/ Secretaría General del Tratado de Integración Económica Centroamericana e ILPES, Bases para una estrategia centroamericana de desarrollo, Guatemala, 1967.

/Cuadro 16

Cuadro 16

Programas operativos de apoyo / Programas básicos	Comercialización y estabilización de precios		Construcción de almacenes y silos		Producción de semillas mejoradas		Regadío		Investigación agropecuaria		III-O Investigación de mercado externo para servicios bilaterales		III-O Investigación en áreas fronterizas para integración		Proyectos estratégicos: Reforma agraria y colonización		Proyectos estratégicos: Relocalización de cultivos		Proyectos estratégicos: Diversificación de cultivos en áreas marginales para café	
	Enfasis	Acción	E.	A.	E.	A.	E.	A.	E.	A.	E.	A.	E.	A.	E.	A.	E.	A.	E.	A.
	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja
1. Programas en productos dinámicos																				
a) Soya	X		X		X		X		X		X					X	X			X
b) Ganadería																				
i) Carne	X		X					X	X		X		X		X			X	X	
ii) Leche	X		X					X	X		X		X			X	X		X	
iii) Porcinos	X			X					X			X		X			X			X
iv) Aves	X			X					X			X		X		X	X		X	
c) Caucho		X			X				X		X		X		X			X	X	
d) Frutales	X		X		X			X	X		X		X		X		X		X	
2. Programas de mejoramiento. Especialmente en:																				
a) Granos básicos	X		X		X		X		X		X		X		X		X			X
b) Algodón	X			X	X		X		X		X		X					X		X
c) Café	X		X	X		X		X	X								X			
d) Banano	X				X		X		X		X				X			X		X
e) Arroz	X		X		X		X			X		X		X	X			X		
f) Palma africana	X				X				X			X			X			X		
g) Tabaco	X								X		X	X					X			
h) Tomate	X						X		X								X		X	
i) Cítricos	X				X		X		X		X						X		X	
j) Aceites esenciales		X			X				X		X							X		
k) Especies		X			X				X						X			X		
l) Trigo	X		X		X				X									X		

a/ Incluye maíz, sorgo y frijol.

Una experiencia de carácter regional está contenida en el "Proyecto de consolidación regional eje norte del Paraguay", realizado conjuntamente por ILPES, BID y FAO. En el estudio se vinculan programas de producción con operativos de apoyo, también se incluye la acción necesaria en infraestructura para los programas básicos a cargo de otros sectores tales como transportes, vivienda, salud y educación.

Por último interesa mencionar un estudio realizado para Ecuador[1/], donde se aborda las necesidades en materia de investigación, extensión y educación, de acuerdo a los objetivos y metas de los planes nacionales de desarrollo agrícola.

g) Síntesis y conclusiones generales

El enfoque de programas básicos y operativos dentro de un Plan Vincular constituye un avance para lograr la interacción entre los planes a mediano y a corto plazo, pues permite determinar el nivel y composición de los programas presupuestarios en función del cumplimiento de los programas identificados en los planes de desarrollo.

Las relaciones, recursos y metas entre programas básicos y operativos de apoyo y los básicos entre ellos se pueden determinar, de acuerdo a experiencias anteriores, a la aplicación en cada caso de relaciones técnicas y recursos necesarios, o bien se podría intentar la formulación de modelos que tomen en cuenta relaciones dados determinados supuestos de comportamiento de las variables.

Es necesario establecer conceptos y nomenclaturas uniformes de unidades pragmáticas a nivel sectorial tanto en los planes a mediano plazo como en los planes anuales para su adecuada formulación, ejecución y control. A nivel institucional, por ejemplo, si varios organismos desarrollan acciones relacionadas con la extensión agropecuaria, el programa decidido deberá poseer idéntico significado para todos ellos. El Presupuesto por Programas debería incluir junto con sus programas presupuestarios, las interrelaciones más importantes de éstos con los programas básicos y operativos de apoyo del plan

1/ Véase, Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola en cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Junta Nacional de Planificación del Ecuador, Estudio de Educación, Investigación y Extensión Agrícolas en Ecuador 1965.

/vincular y

vincular y del plan a mediano plazo. A medida que se reestructura la administración pública, en función de los requerimientos del desarrollo, la determinación de programas presupuestarios se irá perfeccionando y permitirá la expresión de acciones más homogéneas y más estrechamente vinculadas con las establecidas en los planes a mediano plazo.

Es importante, finalmente, proseguir con las investigaciones en el campo de la determinación y análisis de relaciones entre programas básicos y operativos de apoyo para enriquecer los procedimientos y método de la planificación del sector público.

C. Los presupuestos por programas del sector público

1. Antecedentes generales

Los presupuestos del gobierno general y de las empresas del Estado se conciben de acuerdo a la técnica del presupuesto por programas como traducción anual para el sector público, de los objetivos y metas contenidas en los planes a mediano y largo plazo.

En esta forma se convierten en instrumentos de acción movilizando los recursos humanos, materiales y financieros disponibles a corto plazo para la realización de las operaciones concretas en los distintos campos que aborda el sector público.

A partir de 1958,[1/] se ha realizado en América Latina un importante esfuerzo para reformar los sistemas presupuestarios introduciendo la técnica del Presupuesto por Programas como método de programación, administración, control y evaluación para el cumplimiento de los objetivos y metas a corto plazo dentro del marco de la planificación a mediano plazo.

Al evaluar estas reformas en el último decenio, se puede señalar que, en muchos países del área, la adopción de esta técnica se tradujo en un enfoque más dinámico de la acción gubernamental. En efecto, se ha puesto en claro la participación del sector público al determinar categorías de programación con sus componentes básicos en términos de metas y recursos, se han dado además los pasos necesarios para facilitar, por otra parte, el vínculo entre planes y presupuestos al sectorializar las unidades de programación, y al adoptar clasificadores y nomenclaturas uniformes.

1/ Véase ILPES, "Las Reformas Presupuestarias para la Planificación en América Latina", INST/57 julio 1967.

/Importantes avances

Importantes avances se han realizado, además, en el análisis presupuestario global, con la adopción de clasificadores sectorial, funcional y económico.

Desde el punto de vista de la operación presupuestal, significativos cambios se han introducido en los sistemas de ejecución de contabilidad y costos, como así también las mejoras en los sistemas de medición y control de resultados y en la organización presupuestaria.

La adopción de clasificadores uniformes para los ingresos y gastos públicos y en general de la aplicación de técnicas presupuestarias programáticas, ha permitido, por ejemplo, en el área centroamericana, introducir el Presupuesto Regional.[1/]

Finalmente, cabe destacar, que la aplicación del Presupuesto por Programas racionalizó en gran medida la formulación y ejecución de programas de inversiones públicas, y en este sentido hay en varios países del área experiencias significativas al respecto.

2. Características generales de los sistemas de Presupuesto por Programas

La característica principal de los sistemas presupuestarios reformados en América Latina ha sido determinar claramente los objetivos y metas a cumplir, y al mismo tiempo identificar bajo la forma de una clasificación homogénea y sistemática los insumos requeridos para llevarlos a cabo. En los presupuestos tradicionales tales conceptos estaban confundidos y mezclados, por ello no se podían distinguir claramente las acciones de las unidades programáticas de las compras de insumos para ejecutarlas. Además de esta característica básica pueden señalarse las siguientes:

1/ La "introducción" del documento sobre Presupuesto Regional Centroamericano para 1966 señala que éste persigue "el objetivo de dar una visión de conjunto, de la estructura de los gastos públicos, la política presupuestaria y el énfasis que se da en cada país en lo relativo a gastos e ingresos públicos. Así también suministran información en cuanto a los principales objetivos y metas de los programas estratégicos gubernamentales. En ese aspecto tiene en mira el objetivo último de la integración económica social en tanto que posibilita verificar la compatibilización de los programas y trabajos en áreas socio-económicas, que necesitan en gran medida ser congruentes en los diferentes países, para que los objetivos a obtener sean reales en su conjunto.

/- Las

- Las unidades programáticas (programas, subprogramas, actividades, proyectos) se han definido principalmente en función de su correspondencia con una unidad ejecutora de cierta permanencia: una unidad administrativa existente o una nueva que se establece por una reforma administrativa. (El concepto de operatividad del programa alude a unidad de mando y responsabilidad en su ejecución). En el sector salud, por ejemplo, la atención materno-infantil puede ser un programa, porque generalmente dicha acción se desarrolla dentro de una organización especializada con unidad de mando; pero en cambio no puede serlo un programa de medicina preventiva, porque desde el punto de vista de su realización no responde a una sola unidad de operación administrativa, sino que es más bien el resultado de la acción complementaria de varias unidades de operación.

- En los programas, donde fue posible y útil, se definió una unidad de medida y se fijó metas cuantitativas. Como se presupuestan los insumos directos de cada programa, también fue posible conocer los costos totales y unitarios directos de dichos programas. La idea principal de la fijación de metas y el cálculo de costos fue poner en claro el volumen de realización para el año presupuestario y, sobre esas bases, determinar el costo de los insumos necesarios para cumplir esas acciones. La idea de eficiencia está, por tanto, en la base de la definición de metas y costos unitarios.

- Los insumos se han presupuestado para cada unidad programática sobre la base de una clasificación única, ésta contiene los mismos elementos que se utilizan en la agrupación de actividades económicas de la tabla de insumo producto. Esta clasificación tiene por lo menos dos niveles: un nivel de aprobación del presupuesto, que generalmente es bastante agregado, y un nivel de información con un importante grado de detalle.

Una de las ideas más recientes al respecto consiste en admitir que el clasificador no distinga entre gastos corrientes y gastos de capital, sino que indique simplemente los insumos según la rama de actividad de origen. Las razones que abonan en favor de esta idea se basan sobre el hecho que el concepto de inversión en parte se refiere al destino del gasto (a los programas), y en parte al carácter durable o no durable de los insumos. Por ello en el cuadro 17 se señala con la fila sombreada, lo que corresponde a la compra de equipos y construcciones por el lado de los insumos, y con la columna, el programa especial de inversiones en construcción de silos.

/Cuadro N°17

Cuadro N° 17

Programa Ministerio Agricultura

Presupuesto

Planificación de programas con criterio operativo / Actividades Económicas según las tasas de insumo producto.	Sanidad Animal (1)	Programa de semillas mejoradas (2)	Asistencia técnica al agricultor (3)	Investigación zootécnica (4)	Construcción de silos (5)	Investigación agronómica (6)
. Sueldos y salarios						
. Transferencia						
. Bienes y servicios corrientes						
Equipos		I N V E R S I O N				
. Obras de inversión						
. Imprevistos (margen de flexibilidad)						
Unidad física de medida						
Costo unitario						
Costo total						

/Además en

Además en favor de este criterio puede alegarse la necesidad de ligar la presupuestación de la inversión (cuando ello es posible) al nivel de actividad física del programa, y al mismo tiempo establecer los requisitos de costos de operación futuros para hacer funcionar las nuevas inversiones.

3. Factores limitantes en la aplicación del Presupuesto por Programa

a) Vinculadas con los sistemas de planificación

A pesar de los considerables avances registrados en materia de la adopción del presupuesto por programas en América Latina, en muchas circunstancias no se aprovecharon de modo suficiente los cambios realizados. Este fenómeno no se debe principalmente a fallas en el diseño de los sistemas de presupuestos por programas ni a la falta de colaboración de los organismos de presupuesto y de planificación. Las deficiencias más importantes, que se podrían calificar como de tipo externo, reflejan, por una parte, la etapa actual de la planificación en América Latina, y por otra, estrechamente vinculada a esta problemática, a la falta de planes anuales operativos como instrumentos que traduzcan sistemáticamente a corto plazo, las políticas y acciones diseñadas para mediano y largo plazo en los planes respectivos.[1/]

b) Falta de Planes Anuales Operativos

La carencia de mecanismos operativos integrados a los sistemas de planificación constituye, como se señaló, uno de los obstáculos importantes en la realización de los programas a mediano y largo plazo. La necesaria generalidad de estos últimos en término de metas globales, sectoriales y regionales, fallos del vínculo que los ligue a una operatoria, los convierte en simples elementos de orientación general que sólo expresan intenciones.

1/ En relación a este punto existe una abundante bibliografía que analiza los diversos estrangulamientos de la planificación en los países en desarrollo. Véase, por ejemplo, Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, "Ejecución de planes de desarrollo: problemas y experiencias", en Estudio Económico Mundial, 1966, Parte I, E/4363, mayo 1967; y Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, "Experiencias y problemas relacionados con la ejecución de planes de desarrollo", E/AC.54/L.8, 28 de febrero de 1967. Ilpes Discusiones sobre Planificación, Santiago, Chile y Cepal, La planificación en América Latina, E/CN.12/772, Caracas, 1967

/Lo anterior

Lo anterior no significa que los planes de desarrollo a mediano y largo plazo deban incluir antecedentes detallados y asignar responsabilidades en el cumplimiento de los objetivos a cada una de las numerosas células operativas.

Se quiere señalar que los planes a mediano y largo plazo deben contener los elementos necesarios, conceptos y nomenclaturas uniformes que permita traducirlos a corto plazo en términos de metas finales e intermedias, insumos, costos, localización espacial y temporal y, lo que es más importante, asignar responsabilidades a las unidades programáticas para el cumplimiento de las acciones previstas.

En general, los países de la región no han incorporado todavía las técnicas de los planes anuales operativos, hecho que constituye una limitación significativa de los objetivos que la misma técnica de programación presupuestaria ha preconizado como requisito cardinal; es decir, que los presupuestos por programas son la traducción anual para el sector público de los objetivos y metas a mediano plazo.

c) Vinculadas a la estructura administrativa

Las limitaciones relacionadas con la estructura administrativa influyeron considerablemente sobre la adecuada adopción del Presupuesto por Programas.

Como se lleva señalado, una unidad de programación exige una unidad operativa o ejecutora responsable de las acciones a ella asignadas. De esta forma el presupuesto por programas ha debido generalmente adecuarse a la estructura administrativa existente, la que de acuerdo a los diagnósticos realizados presenta, en varios países, serias deficiencias en su organización, asignación de funciones y facultades, y procedimientos y métodos de trabajo. Los problemas provocados por esta situación pueden observarse en dos planos distintos: dentro de una institución y en el conjunto de organismos que forman un sector. En el primer caso, se advierten deficiencias relacionadas con la forzada identificación programática para adecuarse a la estructura interna; con la falta de jerarquización entre los programas: los más importantes, por razones de homogeneidad, son tan agregados como los programas secundarios y rutinarios; y por fin, con la falta de vínculo con programas de la misma naturaleza realizados por otras instituciones.

/Esto último

Esto último lleva a considerar el plano sectorial; es frecuente encontrar dispersión de responsabilidades para la ejecución de programas que corresponden a un sector económico social cualquiera. Las acciones del sector agropecuario, por ejemplo, pueden estar a cargo de unidades pertenecientes a varios ministerios, a diferentes entidades descentralizadas o empresas estatales e incluso a nivel departamental y local. Esta situación se constituye, desde luego, en un deficiente cumplimiento de los objetivos y metas y en una inadecuada utilización de los recursos por la falta de una política matriz y una autoridad definida que coordine las numerosas unidades que actúan en los distintos niveles.

d) Falta de relación entre proyectos estratégicos, programas básicos y programas de apoyo

Este aspecto, uno de los más relevantes en el tratamiento del sector público y que fue tratado en la parte correspondiente al Plan Vincular, constituye uno de los requisitos más importantes para que el Plan Operativo del Sector Público se convierta en una verdadera expresión a corto plazo de los planes a mediano plazo y para que tengan la coherencia necesaria de las acciones que se llevan a cabo bajo su responsabilidad.

Al abordar las características de los presupuestos por programas en América Latina, se enfocó el aspecto vinculado con la determinación de metas y costos en las diferentes unidades programáticas con el propósito de expresar acciones concretas, y determinar niveles de eficiencia a través de cálculos de costos totales y unitarios.

Se supuso que esta definición de metas facilitaría la coordinación entre presupuestos y planes, pero en muchos casos no ocurrió así. Las causas de esta situación, reflejos de la problemática anteriormente planteada, se pueden encontrar básicamente en la falta de correspondencia entre planes y programas, derivada, por una parte, de la inadecuada identificación de proyectos estratégicos y de programas básicos dentro de los planes y, por otra, de la falta de vinculación entre éstos y los programas presupuestarios.

Como quedó establecido, en los planes se deben destacar programas o proyectos referidos al resultado de una acción sectorial (por ejemplo, en el sector agropecuario: producción de granos, fomento ganadero, reforma agraria, etc.), o intersectorial (por ejemplo, desarrollo de una región, diversificación de zonas, etc.).

/En el

En el presupuesto por programas, en cambio, predomina la operacionalidad de la unidad programática, esto es, la determinación de acciones concretas cumplidas con una unidad de comando.

Teniendo en cuenta las características señaladas, el Plan Vincular se constituye pues en la base fundamental para la debida interrelación entre el plan a mediano plazo y los programas presupuestarios anuales, ya que establece las acciones a desarrollar en éstos, en función de los objetivos y metas fijados en los programas básicos de los planes a mediano plazo. A continuación se sintetizan las partes integrantes de los presupuestos del Gobierno General y de las empresas estatales, cuyo tratamiento responde a las concepciones expuestas en el desarrollo de este capítulo.

4. El Presupuesto del Gobierno General.

Este Presupuesto se compondría de cuatro partes: presentación general de las acciones, relación de los programas presupuestarios dentro del Plan Vincular, relación con proyectos estratégicos del Plan, presentación sectorial institucional y por programas.

En la parte general se hará una presentación del ámbito del gobierno general y su participación dentro del plan anual; para ello se utilizarán clasificaciones de gastos por sectores e instituciones, por sectores y renglones económicos, por sectores y programas básicos y de apoyo, cuadros combinados y consolidados de ingresos, e informaciones de fuente y uso de fondos.

En relación con el Plan Vincular, se presentará para cada sector de actividad económica o social (agricultura, industria, transportes, salud, etc.) una descripción o caracterización que incluya las instituciones responsables de las acciones sectoriales. Luego se expondrán los objetivos y metas del sector para el año y para el período del plan a mediano plazo. El esquema de programas básicos y de apoyo, esto es el plan vincular y su relación con los proyectos estratégicos constituirá el instrumento idóneo para ligar los planes a mediano plazo con el plan anual que corresponde al Gobierno General.

En esta forma debe resumirse cada programa básico, poniendo en claro las metas y objetivos, como también los recursos que se utilizarán en términos de su relación con los programas de apoyo.

/Cuadro Nº18

Cuadro N°18

PRESUPUESTO DEL GOBIERNO GENERAL

	Parte General											
Relación	S1				S2				Sn			
general	B \ A	A1	A2	An	B \ A	A1	A2	An	B \ A	A1	A2	An
con el	B1				B1				B1			
	B2				B2				B2			
Plan	En				En				En			
Vincular	IS				IS				IS			

	Vinculación con proyectos estratégicos																	
	S1						S2						Sn					
Enfoque Sectorial Institucional y por Programas Presupuestarios	I1			In			I1			In			I1			In		
	P1	P2	Pn	P1	P2	Pn	P1	P2	Pn	P1	P2	Pn	P1	P2	Pn	P1	P2	Pn
	PI_1	PI_2	PI_n	PI_1	PI_2	PI_n	PI_1	PI_2	PI_n	PI_1	PI_2	PI_n	PI_1	PI_2	PI_n	PI_1	PI_2	PI_n

S = Sector
A = Programas operativos de apoyo
B = Programas básicos
Is = Ingresos sectoriales
I = Institución
P = Programas presupuestarios
PI = Programas de ingresos

/La inclusión

La inclusión de los ingresos de cada sector será también importante para determinar su nivel y la composición de las fuentes de financiamiento.

La parte dedicada a la relación con proyectos estratégicos del Plan presentará sus objetivos y metas anuales y los requerimientos en función de las acciones que llevarán a cabo cada uno de los programas básicos vinculados a ellos, pertenecientes a los diferentes sectores.

La presentación sectorial institucional por Programas es, en la práctica, el presupuesto por programas de cada organismo; de esta manera se presentará, en un enfoque general, la organización y funciones de cada institución y clasificadores combinados de ingresos y gastos. Se relacionarán luego los programas presupuestarios con los programas básicos para determinar la participación del organismo dentro del sector. Y finalmente se tratará cada programa presupuestario de acuerdo a la técnica aplicada actualmente en la Región. El cuadro muestra un esquema del contenido del Presupuesto del gobierno general.

5. Presupuesto de las empresas estatales

Este Presupuesto estará integrado por una parte general, una relación con el Plan Vincular y, finalmente, los presupuestos por programas por empresa.

La parte general determinará el papel de las empresas públicas dentro del plan del sector público y del Plan Anual Operativo; de importancia será incluir los objetivos y metas por sectores y por empresas, así como clasificaciones combinadas de ingresos y gastos; especial significación tendrá formular un cuadro de fuentes y uso de fondos a nivel de todas las empresas estatales.

En la relación con el Plan Vincular deberá hacerse, en primer lugar, una descripción de cada sector indicando qué empresas lo componen, para luego incluir sus objetivos y metas para el año y para el período del plan a mediano plazo. A continuación se expondrán los principales programas, tales como los de producción y ventas, y su relación con las metas del Plan Anual.

Los siguientes antecedentes a nivel sectorial deberán proporcionar información acerca de las fuentes y uso de fondos de las inversiones, los movimientos de activo y pasivo y de ganancias y pérdidas; y los estados de caja. A nivel de cada empresa deberán incluirse, de acuerdo a la técnica del presupuesto por programas, los antecedentes relativos a programas de producción y ventas, inversiones, utilización de equipos, inventarios, como así

/también cuadros

también cuadros de fuentes y uso de fondos, proyecciones de activo y pasivo, ganancias y pérdidas, e ingresos y gastos de caja.

D. Programas de Ejecución del Presupuesto del Sector Público (Gobierno General y Empresas)

La ejecución del Presupuesto por Programas del Sector Público requiere una serie de instrumentos que permitan hacer realmente operantes las acciones allí determinadas; éstos adquirirán la forma de un Plan Anual de Ejecución Presupuestal, y dentro de él se destacarán un Presupuesto de Caja y un Programa de Ejecución de Proyectos Estratégicos.

El Plan Anual de Ejecución Presupuestal establece calendarios de ingresos y de realizaciones, y utilización de recursos de los programas por subperíodos (meses, bimestres, etc.); sus ventajas más importantes son:

- Asigna responsabilidades más definidas en la ejecución de los programas;
- Establece con realismo los recursos que se podrán obtener y los programas de trabajo a cumplir;
- Permite una revisión permanente de la ejecución del Presupuesto y su rápida adecuación a problemas coyunturales;
- Posibilita el control físico y financiero dentro de cada subperíodo presupuestario;
- Permite precisar el grado de programación y, desde luego, lograr un mayor perfeccionamiento para los siguientes procesos de formulación.

Integran este plan anual el Plan Anual de Ejecución de Ingresos y el Plan Anual de Ejecución de Gastos.

1. El Plan Anual de Ejecución de Ingresos

El Plan Anual de Ejecución de Ingresos contiene, para cada subperíodo presupuestario, todos los elementos que posibiliten el manejo de los ingresos públicos.

Por lo que se refiere a los ingresos tributarios debe incluir todos los "momentos" de su ejecución: reconocimiento, recaudación y depósito; para los demás ingresos detallar las transferencias, los préstamos y la venta de bienes y servicios.

/La parte

La parte correspondiente a recaudación de ingresos tributarios y de entradas efectivas de los demás ingresos dará origen al presupuesto de Caja.

En esta forma el Plan Anual de Ejecución de ingresos posibilita conocer la magnitud de los recursos financieros por subperíodos para encarar la política de gastos; permite determinar las causas que podrían alterar el comportamiento de las fuentes de ingreso; fija las bases del control presupuestal de ingresos.

2. El Plan Anual de Ejecución de Gastos

Mediante este instrumento se determinan, para cada subperíodo presupuestario, las metas por cumplir y los recursos físicos y financieros por utilizar.

Para los gastos presentará la información que permita conocer los "momentos" de su ejecución: la obligación, el gasto devengado, el pago y el costo.

La información del pago originará, al lado de los egresos del presupuesto de Caja y la presentación detallada de la ejecución de determinados programas de inversión, los Programas de Ejecución de Proyectos principales.

En resumen, este Plan de Ejecución de gastos posibilitará una mejor aclaración de los objetivos y metas por cumplir, a través de itinerarios o trayectorias de las acciones por realizar; consentirá además una mejor distribución de los recursos y una adecuada información de fondos; la asignación más detallada de responsabilidades a las unidades ejecutoras y, finalmente, será el fundamento para el Control Presupuestario.

3. Programas de Caja[1/]

Los programas de Caja persiguen el propósito de establecer los ingresos efectivos por subperíodos presupuestarios y los gastos efectivos que deberán realizarse para cumplir con los programas de trabajo.

Los problemas de la Caja Fiscal son, en gran parte, los que impiden la adecuada ejecución de los programas; en muchos casos la realización de las acciones queda supeditada a los recursos efectivos que ingresen en un momento dado, y éstos están sujetos a estacionalidad o contingencias; por lo tanto se desajusta su ejecución frustrándose de esta manera los propósitos de la programación.

1/ Para un análisis más completo del tema, véase Antonio Amado, Presupuesto de Caja, ILPES, 1966.

/Una adecuada

Una adecuada determinación de los flujos de caja y de los programas efectivos de gastos posibilita contraer, de manera racional, deudas a corto plazo para ajustar los ingresos a los requerimientos de los programas.

La importancia que adquiere el presupuesto de caja en la ejecución presupuestaria es, por tanto, esencial, pues, entre otros aspectos, evita la falta temporal de fondos, registra los recursos ociosos, impide la paralización de determinados programas por falta de fondos, racionaliza la utilización de crédito público, y evita presiones innecesarias sobre el sector bancario.

Se facilita así el cumplimiento de lo programado con un mínimo de desviaciones, pues se dispondrá de los fondos cuando sea necesario.

El cuadro siguiente presenta un ejemplo tomado del Presupuesto Preventivo de Caja de Honduras; otros países de América Latina utilizan prácticas semejantes de programación de caja.[1/]

4. Programas de Ejecución de Proyectos Principales

Determinados proyectos, especialmente los de inversión, necesitan programas especiales de ejecución que permitan determinar las etapas de realización de las obras, los recursos necesarios, y las responsabilidades sobre el cumplimiento de los itinerarios.

A estos efectos se utilizan diversos instrumentos, entre los más importantes, el Método PERT y los gráficos GANTT que, a continuación se analizan y ejemplifican.

La ejecución de proyectos complejos, sean éstos la construcción de un puente, la instalación de una planta siderúrgica o un programa de investigación, requiere la coordinación y control de numerosas actividades componentes para lograr los objetivos del mismo dentro un cierto plazo y con un nivel razonable de costo. Esta labor de coordinación y control se complica sobremanera por el hecho que las actividades que componen el proyecto deben realizarse según una operatoria determinada, la que les impone ciertas restricciones: algunas pueden realizarse simultáneamente, otras están ligadas por relaciones de precedencia por ser unas continuación de otras y, aún otras

1/ Véase, Las Reformas Presupuestarias para la Planificación en América Latina, op.cit.

/Cuadro 19

Cuadro 19

PRESUPUESTO PREVENTIVO DE CAJA, 1967

(En miles de lempiras)

Mes	Egresos e ingresos corrientes								Egresos e ingresos de capital							Deuda pública			Emisión bonos 1967
	De funcionamiento	Transferencias corrientes	Total	Ingresos corrientes	Saldo	Ahorro en cuenta corriente	Préstamos a corto plazo	Acumulado	Inversión	Transferencias de capital	Total	Ahorro en cuenta corriente	Ingresos de capital	Total ingresos de capital	Saldo	Deuda pública	Saldo	Acumulado	
Enero	9 592.2	1 780.9	11 373.1	6 552.5	-4 820.6		-4 820.6	-4 820.6	487.2	408.2	895.4	-	-	-	-835.4	547.5	-1 442.9	-1 442.9	-
Febrero	7 335.1	1 678.3	9 013.4	7 924.7	-1 088.7		-1 088.7	-5 909.3	1 095.7	701.3	1 797.0	-	1 279.0	1 279.0	-518.0	1 522.5	-2 040.5	-3 483.4	-
Marzo	6 924.0	1 426.9	8 350.9	9 881.3	+1 530.4	1 530.4	-	-	3 766.0	512.6	4 278.6	1 530.4	2 832.2	4 362.6	+84.0	1 158.9	-1 074.9	-4 558.3	-
Abril	8 999.1	1 769.5	10 768.6	9 675.1	-1 093.5		-1 093.5	-7 002.8	3 298.4	460.9	3 759.3	-	1 794.3	1 794.3	-1 965.0	1 588.7	-3 553.7	-8 112.0	-
Mayo	6 765.7	1 483.1	8 248.8	10 744.7	+2 495.9	2 495.9	-	-	3 201.8	535.4	3 737.2	2 495.9	2 030.6	4 526.5	+789.3	1 721.5	-932.2	-9 044.2	-
Junio	6 655.1	1 918.7	8 573.8	30 357.0	+21 783.2	14 780.4	-	+7 002.8	3 301.0	524.2	3 825.2	14 780.4	1 694.7	16 475.1	+12 649.9	1 749.2	+10 900.7	+9 044.2	-
Julio	8 298.5	1 721.4	10 019.9	9 366.8	-653.1		-653.1	-653.1	3 245.6	486.4	3 732.0	-	2 513.3	2 513.3	-1 218.7	1 828.4	-3 067.1	-	1 843.7
Agosto	6 503.9	1 671.1	8 175.0	8 053.0	-122.0		-122.0	-775.1	5 636.0	501.2	6 137.2	-	3 849.0	3 849.0	-2 288.2	1 858.7	-4 146.9	-	4 268.9
Septiembre	6 513.7	1 503.9	8 017.6	7 912.8	-104.8		-104.8	-879.9	3 248.1	460.9	3 709.0	-	1 413.7	1 413.7	-2 295.3	1 614.9	-3 910.2	-	4 015.0
Octubre	8 175.0	1 522.6	9 697.6	7 692.2	-2 005.4		-2 005.4	-2 885.3	3 218.4	451.5	3 669.9	-	2 376.7	2 376.7	-1 293.2	1 591.4	-2 884.6	-	4 890.0
Noviembre	6 444.4	1 449.6	7 894.0	8 034.5	+140.5	140.5	-	-	3 253.6	419.1	3 672.7	140.5	2 866.1	3 006.6	-666.1	1 698.2	-2 364.3	-	1 782.4
Diciembre	6 357.6	1 437.9	7 795.5	12 514.0	+4 718.5	1 833.2	-	+2 885.3	3 264.8	443.9	3 708.7	1 833.2	1 747.1	3 580.3	-128.4	2 155.0	-2 283.4	-	-
Total	88 564.3	19 363.9	107 928.2	128 708.6	+20 780.4	20 780.4	-	-	37 016.6	5 905.6	42 922.2	20 780.4	24 396.7	45 177.1	2 254.9	19 055.0	-	-	16 800.0

Nota: Los valores estimados para la utilización de los ingresos de capital (préstamos externos), estará en función de la capacidad de operación de las unidades ejecutoras respectivas. El presente presupuesto de caja, será uno de los instrumentos que nos permitirá, en la ejecución, conocer de esa capacidad de utilización, en función de lo programado.

Tomado del Presupuesto Preventivo de Cajas Honduras. 1967.

/que por

que, por ser independientes requieren, dadas circunstancias especiales, mantener relaciones de precedencia.

Con el propósito de obtener instrumentos adecuados para suplir estas necesidades de planificación, coordinación y control, se han desarrollado una serie de técnicas relacionadas con el análisis de trayectorias en redes de actividades entre las cuales CPM y PERT son las más comunes. Estas técnicas son similares en muchos respectos, ya que su elemento fundamental es la representación del proyecto en un diagrama de arcos y nudos; además, en ambos, los análisis giran en torno a la duración de las actividades; sin embargo PERT estima la duración de cada tarea o actividad basándose sobre el hecho que es una magnitud aleatoria con una determinada función de probabilidad, y partiendo de allí estima la duración del proyecto en su conjunto; en cambio CPM establece con criterio determinista una relación funcional duración-costo, de donde deriva una diversidad de duraciones para cada operación y donde para escoger una duración adecuada se lo hará de modo que sea mínimo el costo total del proyecto.

La aplicación de estas técnicas requiere, en primer lugar, que haya una clara definición de todas las actividades que deben realizarse para completar el proyecto; en segundo lugar, que sea posible estimar el tiempo y costo en que pueden realizarse cada una de estas actividades; en tercer lugar, que sea posible adaptar la realización de las tareas a situaciones cambiantes; y, por último, una adecuada forma de representar las relaciones existentes entre las actividades.

Estos métodos de análisis proporcionan mucha información valiosa respecto a la ejecución del proyecto cuyo mejor conocimiento permite elevar la eficiencia de dicha ejecución; entre la información referida se pueden mencionar:

- la determinación de los trabajos a realizar primero y la fecha cuando deben realizarse los acopios de materiales para los mismos;
- el conocimiento de la situación del proyecto en marcha en relación a la fecha programada para su terminación;
- la determinación de las actividades críticas, o sea, aquellas actividades que fijan la duración del proyecto en su conjunto;

/- la

- la determinación de las holguras de tiempo de las otras actividades, o sea, la cantidad de tiempo en que estas actividades pueden prolongarse o atrasar su comienzo sin atrasar la terminación del proyecto;
- la determinación de los puntos que deben reforzarse para contrarestar las demoras, cuando existan, y su costo;
- la programación del proyecto con costo mínimo dentro de una duración dada;
- la comparación entre planes y programas alternativos para un mismo proceso o parte de él, facilitando la selección del que mejor se adapte a las condiciones existentes;
- la comparación de los datos supuestos o programados con los valores reales de ejecución y la determinación de los efectos de las desviaciones.

Muchas ventajas se derivan del uso correcto de estas técnicas de programación: en primer lugar, facilitan la coordinación del trabajo de los organismos que participan en la ejecución de cada una de las partes de un proceso productivo, sea en la fase de planificación, programación o ejecución. En segundo lugar, permiten utilizar la experiencia del personal directivo de distintos organismos responsables de un proceso, para elaborar en conjunto un plan tipo destinado a programar todas las actividades del proceso. En tercer lugar, reiterar experiencias para la ejecución de procesos productivos similares permite elaborar planes típicos, que facilitan la ejecución de los programas más corrientes.

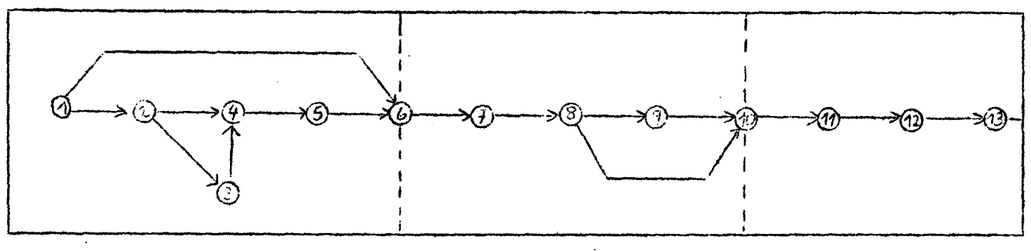
Como un ejemplo de la aplicación del método CPM a presupuestos gubernamentales, se presenta el Proyecto de urbanización y comunicaciones, Estado de Guanabara, Brasil.

Otro caso que merece citarse es el de El Salvador,[1/] que introdujo estas técnicas en los programas de obras viales. Así, mediante el "método del camino crítico" (CPM) se elaboró la red que permite determinar los procesos y los tiempos desde la llamada a propuesta hasta la terminación de la obra misma;

1/ Véase Las Reformas Presupuestarias para la Planificación en América Latina, ILPES, op.cit.

/BRASIL: ESTADO

BRASIL: ESTADO DE GUANABARA: PROYECTO DE URBANIZACION Y COMUNICACIONES*



Actividades para cada obra o conjunto de obras

1-2	Anteproyecto, sondajes, estudios preliminares
2-4	Proyecto completo y detalles
2-3	Especificaciones completas
3-4	Diagramación sumaria para licitación
4-5	Presupuesto detallado de la obra
5-6	Programación de la obra
1-6	Títulos de propiedad, etc.
6-7	Procesamiento para licitación
7-8	Realización de la licitación y adjudicación
8-9	Asignación y contratación de la obra
9-10	Registro por el organismo competente
8-10	Replanificación de acuerdo con el contrato
10-11	Expedición del memorandum de iniciación
11-12	Ejecución y control de la obra
12-13	Aceptación provisoria

* Secretaría de Obras Públicas

/Cuadro 20

Cuadro 20

BRASIL: ESTADO DE GUANABARA: TABLA DE DISTRIBUCION DE TIEMPO DEL PROYECTO DE URBANIZACION

Anexo	Sub-anexo	Unidad	Prov.	Progr.	Caleg.	Gasto	Censo
4	23	08	9	1	2	1	1

Fl. Nº ..... de ..... fls.

Sub-consignac.	Item	Adjudicación	Nº de orden	Descripción de obras: Tipo	Local	Dimensiones	1-2	2-3	2-4	3-4	4-5	5-6	1-6	6-7	7-8	8-9	9-10	8-10	10-11	11-12	12-13	Costo de obra	Valor de reajuste	
							Tiempo de actividades para cada obra (Días)																	
33	03	2	1	Remodelación de sede	x Resión		30	30	5	5	10	5	5	10	10	20	30	20	10	60	20	3 000	1 000	4/65
56	04	1	2	Viaducto de marineros	Av. Presid. Vargas		10	20	10	5	25	10	10	5	5	5	10	10	2	100	13	300 000	100 000	5/65
53	03	1	4	Urbanización, pavimentación, drenaje	Rva Joaquín Nabuco	2000 m x/m	45	20	90	15	15	15	200	30	30	15	15	20	50	150	30	80 000	8 000	8/65

/Cuadro 21

Cuadro 21

BRASIL: ESTADO DE GUANABARA: CALCULO DE LOS PARAMETROS DEL PROYECTO DE URBANIZACION

(Viaducto de Marineros)

Actividades / Descripción	(i-j)	Duración (días)	Fecha más temprana Inicio	Fecha más temprana Término	Fecha más tardía Inicio	Fecha más tardía Término	Total	Libre	Indep.	Característica
Anteproyecto, sondajes, estudios prelimin.	1-2	10	0	10	0	10	0	0	0	Crítica
Proyecto completo y detalles	2-4	10	10	35	10	35	15	15	15	No crít.
Especificaciones completas	2-3	20	10	30	10	30	0	0	0	Crítica
Diagramación sumaria para licitación	3-4	5	30	35	30	35	0	0	0	Crítica
Presupuesto detallado de la obra	4-5	25	35	60	35	60	0	0	0	Crítica
Programación de la obra	5-6	10	60	70	60	70	0	0	0	Crítica
Títulos de propiedad, etc.	1-6	10	0	70	10	70	60	60	60	No crít.
Procesamiento para licitación	6-7	5	70	75	70	75	0	0	0	Crítica
Realización de la licitación y adjudicación	7-8	5	80	85	80	85	0	0	0	Crítica
Asignación y contratación de la obra	8-9	15	85	95	85	95	0	0	0	Crítica
Registro por el organismo competente	9-10	10	85	95	85	95	0	0	0	Crítica
Replanificación de acuerdo con el contrato	8-10	10	80	95	80	95	5	5	5	No crít.
Expedición del memorándum de iniciación	10-11	2	95	97	95	97	0	0	0	Crítica
Ejecución y control de la obra	11-12	100	97	197	97	197	0	0	0	Crítica
Aceptación provisoria	12-13	13	197	210	197	210	0	0	0	Crítica

/así también

así también se utiliza el método de PERT/TIEMPO para el programa de compra de equipo de mantenimiento. Ambos sistemas han sido complementados con "gráficos de Gantt" que muestran las diferentes etapas durante la realización de las obras, los tiempos programados y los organismos responsables.

Los resultados que se están obteniendo en El Salvador con la aplicación de estos sistemas implican la determinación realista de las metas de inversión y de los recursos necesarios; mejores antecedentes para la preparación de programas de caja; asignación más precisa de responsabilidades a las unidades ejecutoras; mejor medición de los resultados y control de la ejecución; y en suma, una guía más detallada para el cumplimiento de los programas en cada uno de los subperíodos presupuestales.

Honduras, por su parte, está haciendo esfuerzos para la preparación de Planes de Ejecución de Inversiones Públicas que denominan Planes Operativos Anuales. Por ejemplo, el plan operativo de transportes para 1967 preparado en conjunto por la Dirección General de Presupuesto y el Consejo Superior de Planificación Económica contiene, para cada obra y proyecto, los calendarios detallados de ejecución por meses y días, los gastos de inversión por trimestre y el financiamiento requerido. El cuadro 22 presenta un programa de ejecución donde se establecen las diferentes etapas del proyecto y los tiempos determinados para su ejecución.

En Colombia, Perú y Chile los esfuerzos en este sentido también se han orientado hacia los programas de inversión. En el caso de Perú, los formularios de preparación del presupuesto requieren informaciones por subperíodos presupuestales, los que son utilizados posteriormente para formular un programa detallado de ejecución y para propósitos de medición y control de resultados.

En México, muchos organismos de planificación sectorial y regional utilizan el método PERT para programar la ejecución de proyectos de riego, represas, carreteras, etc.

/Cuadro 22

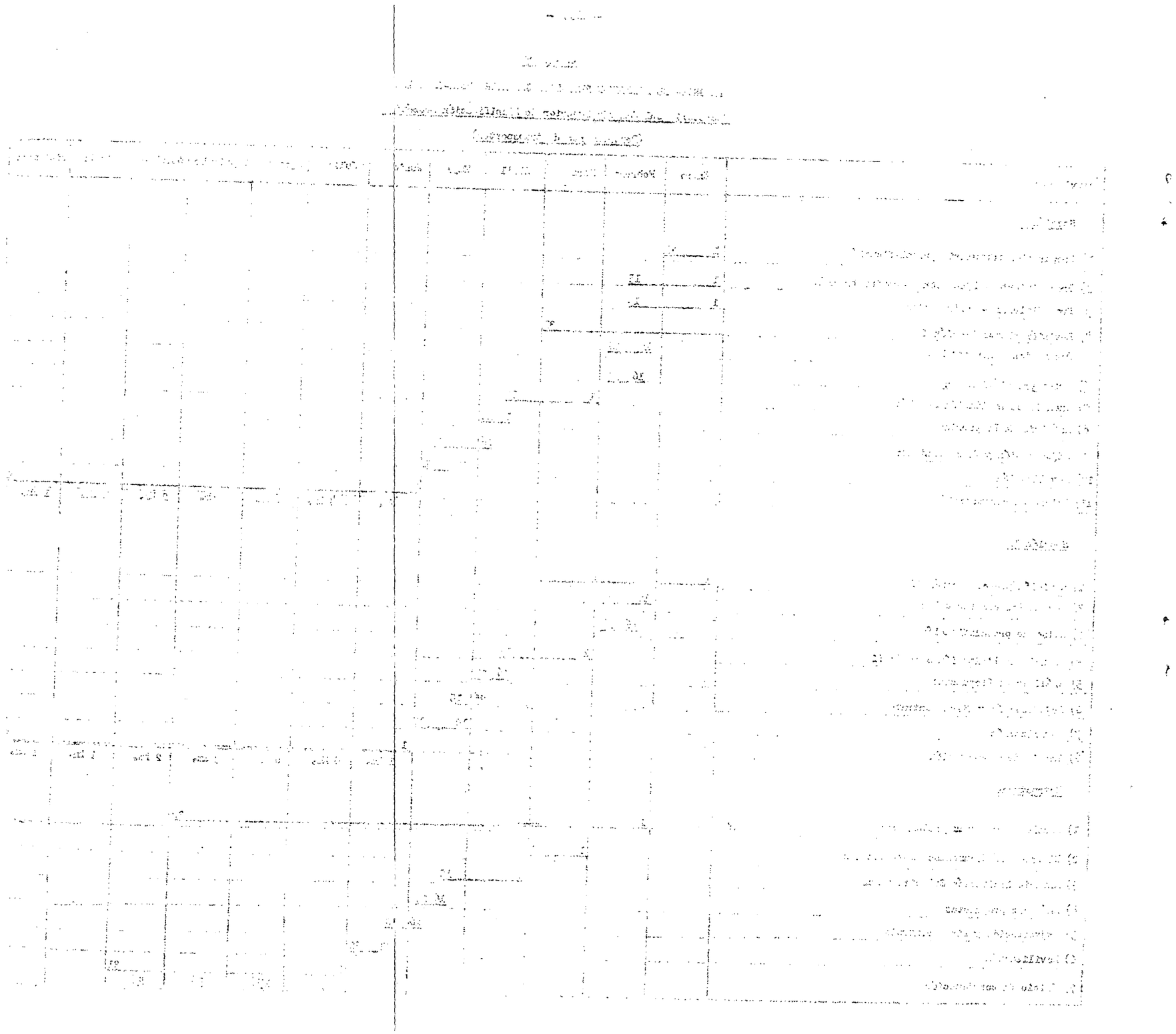
Cuadro 22

PROGRAMA DE EJECUCION PROPUESTO CARRETERA TELA-LA CEIBA

Secretaría del Consejo Superior de Planificación Económica

(Departamento de transportes)

Actividades	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Sección I												
1) Preparación formulario precalificación	1 31											
2) Procedimiento - Ejecución de administración	1	15										
3) Procedimiento - Contratación	1	15										
4) Revisión planos Sección I	1		31									
5) Documentos contractuales		10 28										
6) Aviso precalificación		16 28										
7) Anuncio de Licitación Sección I			1	15								
8) Análisis de Propuestas				16 25								
9) Adjudicación y firma contrato				26	25							
10) Movilización					10 31							
11) Inicio de construcción						1						31
						1 Km.	4 Km.	6 Km.	3 Km.	2 Km.	1 Km.	1 Km.
Sección II												
1) Revisión planos Sección II	1		31									
2) Documentos contractuales		10 28										
3) Aviso de precalificación		16 28										
4) Anuncio de Licitación Sección II			1	15								
5) Análisis de Propuestas				16 25								
6) Adjudicación y firma contrato				26	15							
7) Movilización					10 31							
8) Inicio de construcción						1						31
						1 Km.	4 Km.	6 Km.	3 Km.	2 Km.	1 Km.	1 Km.
Estructuras												
1) Diseño estructuras pretensadas		1							30			
2) Elaboración documentos contractuales			1 31									
3) Anuncio licitación Subestructuras				1	15							
4) Análisis propuestas					16 25							
5) Adjudicación y firma contrato					26	10						
6) Movilización						11 30						
7) Inicio de construcción							1			31		
							8%	15%	5%	2%		



Capítulo VIII
(en preparación)

Capítulo IX

(en preparación)