



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/644

10 de febrero de 1963

ORIGINAL: ESPAÑOL

CAS

.....
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Décimo período de Sesiones
Mar del Plata, Argentina
6 al 18 de mayo de 1963

INFORME DEL SEMINARIO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. PRINCIPALES RESULTADOS DEL SEMINARIO	4
1. Alcance de la acción a corto plazo	4
2. Carácter de los planes de corto plazo	7
3. Necesidad de participación nacional en los objetivos de desarrollo	9
4. La política económica y social y los planes de corto plazo	9
5. El equilibrio entre inversiones sociales y económicas	11
6. Formas de evaluación de las necesidades totales de inversión	15
7. Las modalidades de la asistencia financiera inter- nacional	16
8. Los problemas de preparación y evaluación de proyectos específicos	19
9. La organización administrativa para la formu- lación, ejecución y control de los planes de desarrollo	23
10. El papel de los presupuestos de inversión pública	25
11. Las necesidades de asistencia técnica inter- nacional	26
12. Consideraciones finales	28
ANEXO I - LISTA DE PARTICIPANTES	29
1. Nómina de expertos designados por el CIES de acuerdo con la Carta de Punta del Este	29
2. Expertos invitados especialmente	29
3. Expertos de otros organismos	29
4. Técnicos de las secretarías de las organiza- ciones patrocinantes	30

	<u>Página</u>
ANEXO II - TEMARIO	31
I. Planteamientos básicos sobre la acción a corto plazo	31
II. Contenido y metodología de los planes de corto plazo	31
III. Los problemas, la organización y mecanismos administrativos para la preparación y ejecución de los planes	33
IV. La asistencia técnica y financiera internacional para la formulación de programas y proyectos	34
ANEXO III - ORIENTACIONES METODOLOGICAS PARA LA PROGRAMACION A CORTO PLAZO	35
1. La finalidad de la programación a corto plazo	35
2. Contenido y método de formulación	36
3. La organización para la planificación	40
ANEXO IV - EVALUACION DE UN PLAN DE DESARROLLO A CORTO PLAZO	43
I. Diagnóstico	43
II. Categorías de prioridades	44
III. Métodos de evaluación	45
a. Precios de cuenta	45
b. Suficiencia de esfuerzo nacional	49
c. Empleo y desempleo	50
IV. La política económica como instrumento de crecimiento a corto plazo	53
V. Organización y planificación	54
VI. Forma y monto de la asistencia técnica	54
VII. Actividades durante la vigencia del programa a corto plazo destinadas a la preparación del programa de desarrollo a largo plazo	54

	<u>Página</u>
ANEXO V - PRESUPUESTO DE INVERSIONES DEL GOBIERNO EN PLANES DE CORTO PLAZO	55
1. La utilidad del presupuesto de inversiones	55
2. Los programas de la Alianza para el Progreso	56
3. Categorías de información presupuestaria	56
4. Alcance	57
5. Definiciones	58
6. Relación con los planes de desarrollo	58
7. Relación con cada proyecto	58
ANEXO VI - PREPARACION DE PLANES DE DESARROLLO DE CORTA DURACION	60
I. Condiciones distintas en cada país	60
II. Contenido de los planes de dos años	61
ANEXO VII - EL USO DE LOS PRECIOS DE CUENTA EN LA EVALUA- CION DE PROGRAMAS	63
1. Introducción	63
2. El concepto de los precios de cuenta y su base teórica	64
3. El problema del cálculo	68
4. Cálculo de prioridades	79
5. Conclusiones	82
Apéndice	84
ANEXO VIII - PROYECTOS ECONOMICOS Y SOCIALES EN UN PROGRAMA A CORTO PLAZO	86
1. Compromisos en virtud de la Carta de Punta del Este	86
2. Competencia por recursos escasos	86
3. Una definición de la inversión económica social	86
4. Relación histórica entre la inversión social y total	87

	<u>Página</u>
5. Primera tentativa de elección dentro de un programa a corto plazo	87
6. Naturaleza dual de la inversión económica y social	87
7. Limitaciones en la elección entre inversiones sociales y económicas dentro de un programa de dos años . . .	88
8. Otros aspectos de una política de progreso social	88
ANEXO IX - EL PLAN DE ACCION DE SÃO PAULO	89
1. La elaboración del plan	89
2. Aprobación del plan	92
3. Los objetivos del plan	92
4. La organización administrativa para el planeamiento	95
5. La estructura del sistema financiero aprobado	98
6. Funcionamiento del sistema financiero . . .	101
7. Sistema de control del plan de acción . . .	106
ANEXO X - NOTA DE LA SECRETARIA EJECUTIVA DE LA CEPAL SOBRE EL SEMINARIO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION .	110
I. Propósitos y participantes	110
II. Antecedentes	110
III. Principales temas de discusión del Seminario	114

I. INTRODUCCION

1. El presente informe resume las actividades del Seminario Latinoamericano de Planificación, celebrado en Santiago de Chile, en la sede de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), del 19 al 24 de febrero de 1962, bajo los auspicios de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la propia CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
2. La reunión tuvo por objeto examinar y discutir las experiencias adquiridas por los países latinoamericanos en materia de planificación del desarrollo económico y social, a fin de promover e intensificar las tareas que los gobiernos se han comprometido a emprender en virtud de la Carta de Punta del Este. En vista de la necesidad de traducir cuanto antes en hechos prácticos los compromisos y propósitos de la Carta, el Seminario prestó particular atención al análisis de los trabajos más urgentes que plantea la formulación, preparación, y ejecución de planes de corto plazo, así como a algunos de sus aspectos técnicos más importantes.
3. Sin ceremonia oficial alguna, los trabajos del Seminario se abrieron el lunes 19 de febrero de 1962 con una exposición del Subsecretario de las Naciones Unidas a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, señor Raúl Prebisch, quien hizo un planteamiento general de los problemas que iban a discutirse y señaló la importancia que sus deliberaciones podían tener para el desarrollo de América Latina dentro del marco de la nueva política de cooperación internacional.
4. Asistieron al Seminario treinta y siete expertos, ocho de los cuales eran los miembros de la Nómina recientemente designada por el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) para la evaluación de los planes de desarrollo,^{1/} doce eran técnicos de amplia experiencia en las tareas de planificación económica y social, catorce eran técnicos de las secretarías de la OEA, la CEPAL y el BID, y tres, expertos de otros organismos. En el anexo I de este informe puede encontrarse la lista completa de los participantes.

^{1/} El noveno experto, señor Gonzalo Robles, no pudo concurrir al Seminario por enfermedad.

5. Enviaron observadores al Seminario la Oficina Sanitaria Panamericana, la Agencia para el Desarrollo Internacional (ADI) del Gobierno de los Estados Unidos, y la Misión Económica de los Estados Unidos en Chile. (Véase de nuevo el anexo I.)

6. Debe hacerse constar que los expertos participaron en las deliberaciones a título enteramente personal y que los puntos de vista que mantuvieron respondían a sus convicciones y opiniones particulares sin que necesariamente reflejaran las de los gobiernos de sus países o de las instituciones en que prestan sus servicios.

7. El Seminario designó Presidente al señor Raúl Sáez y Relator al señor Manuel Noriega Morales. Como Secretario de la reunión actuó el señor Benjamín Hopenhayn.

8. Las deliberaciones de la reunión se sujetaron al siguiente temario, que se ofrece aquí en forma condensada.^{2/}

I. Planteamientos básicos sobre la acción a corto plazo

1. Qué sentido debe tener la acción a corto plazo
2. Qué exigencias plantea una acción de esa naturaleza
3. Las exigencias externas
4. Los proyectos económicos y sociales en un plan a corto plazo

II. Contenido y metodología de los planes de corto plazo

1. El marco general de referencia para la orientación de los planes
2. El programa de inversiones
3. El programa de política económica

III. Los problemas, la organización y mecanismos administrativos para la preparación y ejecución de los planes

1. La organización administrativa para la formulación, ejecución y control de los planes
2. El papel de los mecanismos de inversión pública
3. Los problemas de la preparación de proyectos específicos de inversión

IV. La asistencia técnica y financiera internacional para la formulación de programas y proyectos

^{2/} En el anexo II del informe puede encontrarse su texto completo.

9. Aunque la discusión de los temas se llevó a cabo en las sesiones plenarias del Seminario, hubo necesidad de designar diversos grupos de trabajo para formular conclusiones en relación con determinados tópicos. Los resultados de la labor de esos grupos se han incorporado a este informe de manera resumida.

10. En las páginas que siguen - preparadas por el Relator del Seminario con el auxilio del personal técnico de la Secretaría - se recogen las principales ideas expuestas en la reunión y los resultados a que se llegó en sus discusiones. Aparte de los anexos ya mencionados (el I, en que se ofrece la lista de participantes, y el II, que lleva el texto completo del temario a que sujetó sus deliberaciones la reunión), en el anexo III se recoge el documento "Orientaciones metodológicas para la programación a corto plazo", que prepararon conjuntamente las secretarías de la OEA y la CEPAL para la reunión de consultas sobre planificación del desarrollo económico y social, que la primera de esas organizaciones celebró en la propia ciudad de Santiago. Finalmente, en otros anexos, figuran los principales documentos de trabajo que se consideraron en el Seminario. (Véanse anexos IV a XIII.)

/II. PRINCIPALES

II. PRINCIPALES RESULTADOS DEL SEMINARIO

11. La exposición de los principales resultados del Seminario que aquí se resume, contiene las ideas y opiniones expresadas en la discusión sobre los distintos problemas técnicos que supone la aplicación práctica de los principios fundamentales que inspiran la Alianza para el Progreso, particularmente en lo que se refiere a la acción a corto plazo.

12. Que el Seminario se haya orientado principalmente hacia el examen de los problemas de la acción a corto plazo se explica no sólo por consideraciones de urgencia, sino también porque se ve en ellos el inicio de esfuerzos de planificación de largo plazo. Y asimismo porque donde más se deja sentir la ausencia o insuficiencia de orientaciones y pautas que ayuden a la ejecución práctica de las tareas que entraña es en relación con aquellos problemas. Sin embargo, debe quedar perfectamente en claro que, según la opinión unánime de los participantes, no se pueden abordar los problemas de la acción a corto plazo desvinculados de los más generales y básicos de la planificación de mayor alcance. Es más, se sugirió, que en rigor no debiera hablarse de planes de corto plazo, sino de planes transitorios preliminares o temporales. Y se estimó que así era, puesto que se trata de aspectos de corto plazo dentro de los planes de más largo alcance, o bien de medidas de acción inmediata dentro de estos mismos planes.

13. Por tratarse de temas acerca de los cuales no existen hasta el presente experiencias concretas suficientes, ni esquemas metodológicos convencionales, en esta oportunidad sólo se pretendió recoger y reunir criterios y orientaciones que ayuden a ir definiendo las formas de acción más adecuadas y las ideas básicas en que pueden apoyarse. Los resultados del Seminario indicaron que existió entre los participantes un alto grado de unanimidad en la mayoría de los puntos tratados.

1. Alcance de la acción a corto plazo

14. Las opiniones concordaron de manera unánime en que es tarea urgente impulsar vigorosamente las distintas medidas que se requieren para acelerar y encauzar el proceso de desarrollo de las economías latinoamericanas hacia el cumplimiento de los objetivos sociales y económicos de la Alianza para el Progreso. Esa conclusión es reflejo de profundas preocupaciones.

/15. Han

15. Han transcurrido dieciocho meses desde la firma del Acta de Bogotá (septiembre de 1960). Desde entonces, se han aprobado o comprometido importantes recursos adicionales destinados a acrecentar la cooperación financiera internacional para resolver los problemas más urgentes en el campo social y económico, han iniciado sus actividades nuevas entidades y las modalidades de esa cooperación se han comenzado a adaptar a la naturaleza de los problemas que deben enfrentarse. Esto se ha traducido en un estímulo para que los gobiernos latinoamericanos inicien o aceleren la formulación de planes de desarrollo económico y social, la preparación y presentación de proyectos de inversión, la adopción de medidas concretas de política económica y la preparación o introducción de las reformas básicas que son indispensables para lograr los objetivos de mejoramiento social a que los países se comprometieron en la conferencia económica de Punta del Este.

16. Sin embargo, se expresó claramente la preocupación de que las acciones concretas no hayan adquirido, en cada caso y en general, un ritmo compatible con la urgencia que reclaman las condiciones imperantes en América Latina. A este respecto, se hizo notar que, en ciertas ocasiones, se observa falta de decisión del poder público para definir con claridad los objetivos de la política de desarrollo y su traducción en orientaciones claras para el empleo de los instrumentos de la política económica, así como en medidas que de acuerdo con las situaciones peculiares de cada país, inicien aquellas reformas estructurales que se consideran necesarias a fin de superar situaciones anacrónicas que traban el desarrollo e impiden una mejor distribución del ingreso. Se hizo particular mención de la carencia de suficientes esfuerzos para la movilización de los recursos internos. Por otra parte, se señalaron casos de recursos disponibles que no han sido utilizados porque no se han presentado a las entidades de financiamiento exterior solicitudes adecuadamente formuladas.

17. La escasez de proyectos específicos de inversión, estudiados en todos sus detalles, explica en parte que la aplicación general de los principios de la Alianza para el Progreso no haya alcanzado todavía la intensidad deseable. Por ello, este tema fue objeto de atención particular en el curso de las deliberaciones y motivó un conjunto de sugerencias que se exponen en su lugar.^{3/}

3/ Véase infra sección 8.

18. La modalidad misma de proceder a base de la consideración exclusiva de proyectos individuales fue objeto de detenido examen.^{4/} Se afirmó que la eficacia de la acción inmediata pudiera verse debilitada si se mantiene sólo este procedimiento en lugar de combinarlo - cuando sea posible - con el de la financiación global a base de planes concretos, sectoriales, regionales, o nacionales, en vista de que dentro del primer procedimiento resulta difícil establecer criterios adecuados de prelación entre distintas iniciativas, así como asegurar un grado razonable de compatibilidad entre las acciones que se emprendan y sus implicaciones en términos, por ejemplo, de política fiscal, comercio exterior y balance de pagos. Además, esa forma de acción impide una cabal evaluación del esfuerzo interno total en que descansa fundamentalmente la política de desarrollo y cuya intensidad condiciona en buena medida, según los principios de la Alianza para el Progreso, la magnitud de la ayuda externa. Se consideró asimismo que los esfuerzos inmediatos no debieran enderezarse sólo a la mejor utilización de recursos externos adicionales, sino a la del conjunto de la inversión bruta, comprendidos en recursos internos. Al respecto, se señaló que tanto o más importante que la utilización de recursos adicionales es el conjunto de inversiones que se realizan normalmente en los países, y cuya eficacia puede aumentarse sustancialmente, en la mayoría de los casos.

19. En suma, se estimó indispensable desplegar mayores esfuerzos para acelerar la acción, lo cual requiere como elemento fundamental una actitud firme de los gobiernos al más alto nivel político que proporcione el máximo respaldo a esos esfuerzos. Con ello se lograría a su vez el apoyo y la participación de la administración - impulsora en última instancia de los programas - y de la opinión pública, sin cuya movilización tras estos objetivos aquellos esfuerzos pudieran anularse.

20. Se concordó igualmente en la conveniencia de que la acción inmediata se encauce a través de la formulación de planes a corto plazo, en los que se procure conciliar las consideraciones de urgencia con las de eficacia, y en los que, junto con los objetivos y orientaciones de política económica y social, se formulen el programa de inversiones y las medidas que preparen o inicien las reformas necesarias de acuerdo con los compromisos de la Carta de Punta del Este, y, a la vez, se lleven a cabo las tareas preparatorias para la planificación a largo plazo.

^{4/} Los comentarios siguientes se amplían más adelante en la sección 7.

2. Carácter de los planes de corto plazo

21. Se observó en el Seminario que la situación de los países latinoamericanos en materia de planificación o programación del desarrollo económico y social no es uniforme. En efecto, un grupo de países ha avanzado en la elaboración de planes de largo o mediano plazo, en tanto que en otros esta tarea apenas se está iniciando o no ha comenzado todavía. En lo que toca a los primeros, se reconoció que las tareas conducentes a definir su acción inmediata resultaban mucho más sencillas, la mayoría de los casos se trata de precisar iniciativas previstas en términos de proyectos específicos y de adoptar medidas de política económica dentro de un marco general ya elaborado. En otras palabras, el plan de corto plazo constituiría el instrumento para llevar a la práctica lo que en definitiva es el comienzo de ejecución de planes de más largo alcance.

22. En cambio, el problema resultaba mucho más arduo cuando se trata de países que no han adelantado suficientemente en este campo. Sin embargo, se subrayó que aun en esos casos era posible y necesario elaborar planes de corto plazo. La tarea se concibe como el paso inicial en el establecimiento y mejoramiento progresivo de un proceso permanente de planificación. Se hicieron notar los problemas que entraña esta concepción, entre otras razones porque no existe a este respecto una experiencia suficientemente amplia.

23. Pero al mismo tiempo se expresó el convencimiento de que existe en los países - y en los organismos internacionales dedicados al estudio de los problemas latinoamericanos - un conjunto de estudios y antecedentes generales, así como conocimientos concretos que podrían organizarse rápidamente y de manera tal que fuera posible disponer de un marco general de referencia, en parte cualitativo y en parte cuantitativo. Sobre esta base, se consideró que podrían precisarse los principales problemas de cada país en el campo económico y social, estableciendo su magnitud y urgencia. Ese marco general de referencia permitiría definir objetivos de largo plazo y la política de desarrollo que resultan imprescindibles para orientar la acción de corto plazo.

24. A muchos de los participantes les pareció puramente formal la distinción entre planes de largo y corto plazo, pues los últimos no representan sino las actividades que se pueden realizar de inmediato dentro de una política de desarrollo de largo alcance. Sin embargo, otros expertos observaron que - pese a coincidir con la utilidad de plantear el problema en esos términos -

/se trataba

se trataba de una conclusión que en cada caso habría que confrontar con la necesidad de impulsar rápidamente acciones urgentes y obviamente justificadas.

25. De todas maneras se estimó indispensable que los planes de corto plazo se basen en un análisis de la situación económica y social del país y de sus perspectivas, si bien la amplitud y profundidad que debería tener ese diagnóstico dependería de los elementos de juicio con que se cuente. Se señaló que en algunos países los antecedentes cuantitativos de que se dispone son limitados y escaso el personal con experiencia en la elaboración y análisis de los datos e informaciones estadísticas, pero que, en cambio, se suele contar con funcionarios, expertos y personas que conocen suficientemente bien el país, sus problemas y los diversos aspectos pertinentes como para poder contribuir al análisis de la situación con un buen grado de exactitud. Por otra parte, se afirmó que como el diagnóstico - explícito o implícito - constituye el punto de partida esencial para definir la política de desarrollo, debería dársele la mayor amplitud posible, y que, en particular, esos esfuerzos deberían tender al análisis - aunque fuese preliminar - de los problemas de cambios estructurales que pudieran necesitarse.

26. En la práctica, debe observarse una serie de elementos que ayudan a precisar las áreas o campos en que la acción a corto plazo, dentro de las orientaciones básicas de una política de largo alcance, habrá de concentrarse preferentemente. Se mencionaron entre otros, factores tales como las inversiones y aquellas medidas que tiendan a un mejor aprovechamiento de recursos ociosos o a utilizar la capacidad de producción disponible y no empleada plenamente; a superar insuficiencias de producción en sectores claves de la economía; a atenuar o eliminar la desocupación de mano de obra; a aliviar tensiones sociales agudas, y a reducir los desequilibrios externos, fiscales y regionales.

27. En relación con esos factores, se destacó la importancia de que el plan de corto plazo no se limite a comprender inversiones y medidas de política económica que produzcan resultados visibles inmediatos, sino que consulte igualmente aquellas acciones que sólo producirán resultados dentro de un lapso mayor, pero que en el futuro abrirán nuevas perspectivas de expansión económica y mejoramiento social. Asimismo se afirmó que uno de los aspectos más importantes en los planes de corto plazo es que hacen posible sentar las bases y establecer los mecanismos para la planificación de plazo largo.

3. Necesidad de participación nacional en
los objetivos de desarrollo

28. Algunos participantes expresaron su convencimiento de que una acción eficaz de mejoramiento económico y social de carácter permanente y sostenido, consiste esencialmente en un proceso de desarraigar actitudes negativas, tornar eficientes instituciones que han dejado de serlo y superar o eliminar estructuras arcaicas. A una acción de esa índole suelen oponerse intereses creados y rigideces institucionales y de otra naturaleza. Así pues, su éxito queda condicionado a que desde el comienzo se logre un sólido respaldo de la opinión pública.

29. Ese respaldo de la opinión pública exige a su vez ciertos elementos. Por lo pronto, los objetivos deben responder genuinamente a las aspiraciones y esperanzas de la gran mayoría de la población, a la cual debe dársele desde un principio la sensación de que está participando en el proceso de evolución que conduce hacia aquellas metas.

30. Como parte esencial de esa movilización de opinión pública, se destacó la necesidad de ofrecer estímulos concretos a la iniciativa privada a fin de lograr su activa participación en alcanzar los objetivos de la política de desarrollo. En tal sentido, se mencionaron algunos de los medios concretos que podrían utilizarse, tales como facilitar la preparación de proyectos mediante procedimientos adecuados que, entre otras cosas, reduzcan el costo de las investigaciones y estudios requeridos; simplificar los trámites administrativos para que se aprovechen los estímulos del programa de política económica; facilitar las investigaciones tecnológicas, de recursos naturales, de organización y otras que puedan interesar a la iniciativa privada tanto en el campo de la industria manufacturera como de la agricultura y demás actividades similares.

4. La política económica y social y los planes de corto plazo

31. Hubo consenso en el sentido de que un plan de corto plazo - igual que cualquier otro plan - requiere la definición de objetivos esenciales de política económica y social.

32. Además de las medidas de política económica y social vinculadas a la consecución de objetivos de largo alcance y de reformas estructurales que
/fueran necesarias,

fueran necesarias, el programa inmediato de inversiones requiere la adopción simultánea de ciertas decisiones indispensables para su ejecución. Estas se relacionan con la necesidad de una mayor movilización de recursos internos y su canalización más adecuada, lo que en muchos casos puede exigir modificaciones en la política tributaria y financiera. En tal sentido, se hizo también referencia a medidas que tiendan a comprimir formas de consumo - y aun de inversiones - superfluas, junto a otras que procuren estimular la utilización de esos recursos en finalidades de mayor trascendencia económica y social. Se observó asimismo que los proyectos específicos que integren los programas de inversiones pueden exigir a menudo la adopción de algunas medidas concretas que los haga practicables, y se dijo que el conjunto de proyectos que se seleccionen debe responder a las orientaciones de la política económica.

33. Por otra parte, se hizo ver que la solución de varios de los problemas característicos de la situación económica actual no depende sólo de que se efectúen inversiones adicionales, sino también - y a veces principalmente - de modificaciones en las actuales inversiones y en la política económica vigente. Entre tales problemas cuentan los desequilibrios externos, la insuficiencia de producción en determinados sectores, la desocupación, etc.

34. Se prestó particular atención al hecho de que la mayor cuantía y las nuevas modalidades de asistencia financiera internacional pudieran exigir modificaciones en el manejo de determinados instrumentos de política económica.^{5/} Ello se explica porque la obtención de mayores recursos externos destinados a financiar inversiones cuya ejecución demanda principalmente gastos en moneda nacional, podría traducirse en una utilización nociva o inconveniente de los recursos en divisas, si no se le acompaña de una política adecuada de importaciones o de otras salvaguardas necesarias. Así ocurriría, por ejemplo, si se empleasen recursos externos para financiar un plan de viviendas, y la disponibilidad adicional de divisas se utilizara parcial o totalmente en la importación de bienes de consumo suntuario. De manera similar, la utilización del financiamiento externo para ampliar la capacidad de prestación de algunos servicios públicos podría requerir una

5/ Véanse infra las secciones 7 y 8.

política de ingresos fiscales que asegurase la disponibilidad de recursos corrientes con que atender posteriormente el funcionamiento permanente de esos servicios.

35. De las consideraciones anteriores se desprende que es necesario dar un sentido de unidad de propósitos al manejo de los distintos instrumentos de política económica, ya que éstos no sólo deben responder a los objetivos generales, sino también a acciones selectivas en relación con áreas, regiones o sectores concretos de la economía, así como a la necesidad de enfrentar problemas de orden circunstancial que preocupan a las autoridades nacionales. Esta exigencia tiende a evitar la existencia de contradicciones o incoherencias, y la falta o insuficiencia de coordinación en el manejo de esos instrumentos.

36. De lo expuesto cabe concluir que la formulación de una política económica y social, con objetivos definidos y metas concretas, cuando ello no se haya hecho, es un requisito primordial en cada país que intente preparar un programa de corto plazo a fin de poder integrar las medidas que reflejen esa política, con el programa de inversiones a realizar, dentro de los objetivos y metas que se señalen, algunos de los cuales pueden ser de largo alcance. En los países que ya tengan definida esa política, pero no tengan planes concretos de desarrollo, debería reexaminarse aquélla al elaborar el primer plan para lograr la coherencia deseable entre las metas, los recursos y los medios de acción.

5. El equilibrio entre inversiones sociales y económicas

37. La importancia relativa que se atribuye en la acción a corto plazo a las inversiones de carácter social en comparación con las inversiones económicas, constituyó uno de los temas que suscitó más amplio debate durante el Seminario.

38. Algunos participantes expresaron su preocupación en el sentido de que, tanto por los conceptos que inspiran los nuevos programas de ayuda internacional como por la mayor facilidad que ofrece la preparación de proyectos sociales, la acción de corto plazo pudiera poner excesivo acento en esos campos, en desmedro de inversiones indispensables para superar puntos de estrangulamiento en el proceso de desarrollo y para alcanzar una tasa razonable y persistente de expansión económica.

39. Sin embargo, se hizo notar que la nueva política trata de contrarrestar un desequilibrio que venía produciéndose de hecho en América Latina, pues no se contó o no se movilizaron suficientes recursos para inversiones de carácter social que atendieran los problemas de amplios sectores de la población, y que el mérito del programa de la Alianza para el Progreso ha sido precisamente el proponerse eliminar ese desequilibrio contribuyendo a satisfacer necesidades que están descuidadas.

40. Varios participantes plantearon el problema en otros términos, poniendo de manifiesto que se trata de dos campos muy entrelazados. Aunque siempre pueden definirse con claridad objetivos sociales y objetivos económicos, la distinción no resulta igualmente nítida cuando se trata de inversiones. Sin embargo, el Seminario reconoció la conveniencia de definiciones pragmáticas de las inversiones sociales enunciadas en el Acta de Bogotá que orientaron las acciones del Fondo Fiduciario de Progreso Social que administra, en virtud de contrato, el Banco Interamericano de Desarrollo. No se concibe una expansión sustancial en la provisión de servicios sociales que no vaya acompañada de un aumento de la capacidad productiva de las industrias que tienen que proporcionar los insumos corrientes y de capital que requieren algunos de esos servicios, así como de las medidas que tiendan a asegurar la disponibilidad de los recursos financieros permanentes que se necesitan para atender en el futuro los gastos de operación y mantenimiento de esos servicios.

41. Hubo, en suma, consenso general acerca de la necesidad de procurar un equilibrio adecuado entre las dos finalidades, observándose al mismo tiempo que no existen criterios puramente técnicos para fijar en forma exacta órdenes de prelación. La acción práctica exigirá, sin embargo, que se recurra a métodos aproximados de evaluación de la cuantía total de los recursos requeridos y su distribución, teniendo en cuenta las metas que cada país quiera alcanzar en materia de desarrollo económico y social.

42. Para satisfacer esta exigencia se sugirieron diversos métodos. Uno de ellos consistiría en evaluar la cuantía de inversiones, tanto las que se requieren para atender situaciones de emergencia como las que serían necesarias para asegurar un ritmo determinado de expansión del ingreso nacional. Su confrontación con los recursos financieros de que puede disponerse permitiría un cálculo aproximado de los recursos restantes con que se contaría para inversiones de carácter social. El cotejo de éstos con los objetivos

/que se

que se fijan en este terreno haría a su vez posible evaluar la necesidad de movilización de recursos adicionales, tanto internos como externos, para arribar a un equilibrio deseable entre las inversiones de una y otra naturaleza.

43. Frente a la crítica de que un método de esta naturaleza pudiera sugerir que se está asignando una prioridad secundaria a las inversiones sociales, se insistió en que se trata de un mero arbitrio metodológico, pues lo fundamental es decidir cuáles son los objetivos que se desean alcanzar. Se observó también que, así entendido, el método permitiría llamar la atención sobre cómo los objetivos de mejoramiento social quedan condicionados en su cumplimiento a un sustancial aumento del esfuerzo interno combinado con mayor ayuda externa. Y se precisó que ese esfuerzo interno tendría que realizarse tanto en el campo de la aportación de recursos financieros - a través del aumento de la tasa del ahorro nacional y particularmente de los ingresos fiscales - como en el de los recursos de otra naturaleza. En este último caso, trátase de evitar que los bienes de capital disponibles para la inversión se desvíen hacia inversiones que puedan constituir formas de consumo suntuario. Algunos participantes precisaron la idea, señalando que un elevado impuesto progresivo a la edificación de lujo puede ser un instrumento para liberar recursos reales que podrían simultáneamente aprovecharse en edificación popular, y en aportar mayores ingresos fiscales.

44. Independientemente del problema general de la asignación equilibrada de recursos, hubo gran coincidencia en señalar que la experiencia latinoamericana muestra un aprovechamiento muy ineficiente de la capacidad de prestación de servicios sociales ya existentes en materia de educación, salud pública, vivienda y otras, así como de los recursos que normalmente se destinan a esas finalidades. Diseños más adecuados, patrones más racionales, mayor flexibilidad administrativa y métodos más eficientes de organización, son factores todos que permitirían ampliar considerablemente, sin grandes gastos adicionales, el número de personas con posibilidad de beneficiarse de esos servicios. Se estimó, en consecuencia, que los planes de corto plazo debieran incorporarlos como uno de sus aspectos fundamentales.

45. En lo que respecta a los nuevos recursos que han de destinarse a proporcionar servicios sociales, es indispensable - además de los factores ya anotados - introducir en su aplicación elementos de racionalidad económica. Varios participantes señalaron que, dentro del campo de las inversiones sociales, podría ponerse el acento particularmente en aquéllas que a la vez que satisfacen objetivos de mejoramiento social tengan significación económica relativamente mayor que otras. Esto exige que en muchos casos deba prestarse gran atención no sólo a los criterios de asignación de recursos por grandes categorías de servicios sociales - por ejemplo, educación, salud, etc. - sino también al tipo de acciones específicas que debieran tener relación dentro de cada una de esas categorías. Pero se opinó también que, si bien esa idea debería constituir un principio importante para formular un programa de inversiones sociales, habría que tomar en cuenta que no es siempre fácil o posible concentrar la acción en aspectos estrechos del vasto complejo social, pues podrían suscitarse desajustes en relación con los diversos factores que inciden en la solución del conjunto.

46. De ahí se concluyó que es preciso guardar también cierto equilibrio dentro del propio campo de las inversiones sociales, y se reafirmó por otra parte la consideración fundamental de que el mejoramiento de las condiciones de vida en muchas ocasiones está en relación directa con inversiones que es tradicional considerar como estrictamente económicas. Este es el caso, particularmente, de aquellas que contribuyen a elevar y equilibrar la dieta alimenticia de la población, sin cuyo mejoramiento no puede en realidad aspirarse a alcanzar patrones sustancialmente mejores en materia de salud.

47. En contraste con la preocupación que el Seminario mostró por introducir criterios que aseguren el equilibrio a largo plazo entre las inversiones sociales y las económicas, y dentro de cada una de éstas, se expresó también la opinión de que, en ciertos casos particulares, no deviera tal vez concederse exagerada atención al problema dentro del marco de un plan de corto plazo. En algunos países de América Latina en que exista un retraso acentuado en las tareas de preparación de proyectos de inversión económica, y en que se registren simultáneamente recursos ociosos, las inversiones sociales que se financien con concurso externo podrían constituir un importante factor de reactivación de la actividad económica.

48. Para

48. Para tener en cuenta todos los elementos que deben guiar la acción en materia de servicios sociales, se señaló que sería indispensable proporcionar un grado mínimo de capacitación en técnicas de planificación y en conceptos económicos básicos a los especialistas que tienen a su cargo la formulación de programas de acción social, así como proporcionar a los planificadores una capacitación suficiente en los aspectos y requisitos técnicos de esos mismos programas. Se afirmó que la asistencia técnica internacional encontraría aquí un amplio campo de aplicación, y se expresó la esperanza de que el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social pusiera particular acento en estos problemas al considerar su futuro programa de trabajo, además de lo que pueda hacerse mediante los programas de capacitación de otros organismos internacionales.

6. Formas de evaluación de las necesidades totales de inversión

49. Aun reconociendo las dificultades de carácter metodológico, el Seminario subrayó la necesidad de que los planes de corto plazo incorporen una evaluación de las necesidades totales de inversión.

50. Son varios los factores que justifican este requisito. En primer lugar, constituye orientación fundamental de la Alianza para el Progreso que la magnitud de la ayuda externa depende en forma importante de la intensidad con que los gobiernos actúen para movilizar al máximo los recursos internos. Resulta así que, para la evaluación de los planes de corto plazo que los países quieran someter a la consideración de los mecanismos de asistencia financiera internacional, uno de los elementos fundamentales de juicio debiera ser el cotejo de los fondos externos que se soliciten con los recursos internos que puedan movilizarse. A su vez, sólo podrá apreciarse esto si esos planes contienen una evaluación aproximada de las inversiones totales a realizar.

51. Se reconocieron las dificultades prácticas que ofrece una evaluación del monto total de las inversiones que deberían contemplar los planes, puesto que no se trata simplemente de continuar movilizand o una masa global de recursos igual a la del pasado. Los objetivos que inspiran la Alianza para el Progreso exigirán mayores esfuerzos de ahorro nacional y, en consonancia con la magnitud de esos esfuerzos, podrá contarse también con mayores

/recursos externos.

recursos externos. Tanto desde el punto de vista de cada país como de los organismos de cooperación financiera internacional, resulta así necesario disponer siquiera de cálculos aproximados sobre la cuantía global de recursos que irán permitiendo acercarse a aquellos objetivos fundamentales.

52. Pero en éste, como en otros aspectos, se planteó la necesidad de conciliar la urgencia con el tiempo que pudiera requerir una elaboración relativamente precisa de esta naturaleza. Con todo, la formulación de un diagnóstico muy general ayudaría a evaluar las necesidades de inversión que tiendan a superar los principales obstáculos actuales y a aliviar las tensiones sociales más urgentes. Por su parte, la definición de los objetivos de mejoramiento social a largo plazo, combinada con una apreciación burda de un ritmo consistente de expansión de la capacidad productiva, permitiría apreciar el monto de las inversiones encaminadas a satisfacer esos propósitos.

53. Se sugirió que una evaluación realista de un programa debería comprender una apreciación del estado que guarda la preparación de proyectos de inversión concretos y de los planes que habrán de formularse, así como una estimación de las propuestas de inversión que todavía no están listas.

7. Las modalidades de la asistencia financiera internacional

54. El Seminario señaló que, bajo el espíritu de la Alianza para el Progreso, se está tratando en último término de definir una nueva forma de actuar en América Latina, que impone obligaciones nuevas tanto a los países como a los organismos de asistencia financiera internacional.

55. Se hizo referencia al hecho de que las instituciones de financiamiento externo generalmente dedican su financiamiento a proyectos determinados que no guardan relación inmediata con las necesidades globales de inversión, y que ello ofrecía las desventajas que ya se habían mencionado en conexión con diversos temas abordados por el Seminario. Sin embargo, en relación con esto se subrayaron dos aspectos: a) algunas de estas instituciones han hecho hincapié hace mucho tiempo sobre la necesidad de formular y llevar a cabo proyectos individuales dentro del marco de referencia de programas sectoriales y de programas de inversión más generales, y han proporcionado ayuda técnica y financiera con ese objeto; b) la asignación de financiamiento externo para proyectos concretos, que es probable que continúe

/haciéndose, no

haciéndose, no es materia de preocupación general, sino más bien un asunto contable en la medida en que esos proyectos forman parte de programas más generales sobre los cuales puedan haberse hecho compromisos globales de ayuda a largo plazo. A la carencia de programas que puedan merecer ese respaldo se ha debido en alto grado la aparente rigidez de la política seguida por las instituciones de financiamiento externo. Los planes y programas que sigan las orientaciones trazadas en la Carta de Punta del Este son un prerequisite para obtener la continuidad y la flexibilidad del financiamiento global que se requiere para llevar a cabo un programa.

56. Se afirmó que el financiamiento de proyectos dentro del marco de un programa para el cual se ha hecho un compromiso de financiamiento global, permitiría lograr una mejor distribución de los recursos, pues cada proyecto específico no se evaluará ya a base exclusivamente de sus méritos directos, sino como parte integrante de un conjunto de proyectos coordinados o interdependientes. Se señaló también que de esta manera se estimularía la preparación de proyectos en determinadas áreas y sectores, ya que la existencia de recursos globales comprometidos en principio en el financiamiento de programas constituiría un poderoso estímulo para los empresarios privados o para las distintas entidades de las administraciones nacionales. También se observó que se podría obtener así una gran continuidad y rapidez en la ejecución de las iniciativas en proceso, mediante la posible transferencia de recursos de un proyecto a otro dentro de cada programa y naturalmente dentro de la misma cuantía de recursos globales.

57. Como ilustración de la flexibilidad que es posible lograr en operaciones de esta naturaleza, se mencionaron algunos precedentes concretos de financiamiento global a planes nacionales o regionales, o a conjuntos de proyectos dentro de determinado sector. Entre ellos, se hizo referencia especialmente al consorcio formado para contribuir al financiamiento del plan quinquenal de desarrollo de la India, a la flexibilidad que brinda el Convenio sobre el Fondo Fiduciario de Progreso Social para el financiamiento de proyectos y programas, y al sistema de préstamos globales a instituciones de fomento que han venido aplicando el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

58. Se reconoció que una de las principales dificultades que pueden presentarse en el futuro inmediato en América Latina radica en que para ajustarse a esa modalidad se requiere un alto grado de consistencia y coherencia de los programas de inversión, así como en la disponibilidad de recursos nacionales y una adecuada relación entre éstos y los recursos externos. Por esta razón - así como porque no son muchos los países que han avanzado hasta ahora lo suficiente en la elaboración de los planes - se estimó que el cambio en las modalidades de financiamiento deberá ser gradual y podrá requerir un período de transición, en consonancia con el progreso que se logre en la planificación y la organización administrativa, así como en el perfeccionamiento de los mecanismos nacionales e internacionales de financiamiento.

59. Sin perjuicio de que se continúe asignando recursos a proyectos individuales, se espera que puedan aplicarse las operaciones de financiamiento global y flexible, i) a planes nacionales de corto y largo plazo, que cumplan con los principios de la Carta de Punta del Este y con los requisitos técnicos indispensables; ii) a planes regionales que contemplen acciones en sectores distintos pero encaminadas a superar problemas urgentes de áreas particularmente retrasadas, y iii) a planes sectoriales consistentes o grupos integrados de proyectos afines.

60. Se señaló que la aplicación del financiamiento global y flexible a los tres tipos de planes que acaban de señalarse, tendría necesariamente que quedar condicionada a un examen prolijo de la cuantía global de recursos financieros que requieren, a la proporción con que concurrirían los recursos internos y los externos y a la adecuada preparación de los proyectos incluidos en los planes.

61. Además de esos requerimientos básicos, se precisaron los siguientes requisitos técnicos para que pueda aplicarse el financiamiento global y flexible: a) que los planes y programas estén constituidos por proyectos terminados o por anteproyectos con un grado de elaboración suficiente para definir con claridad sus características, sus efectos directos e indirectos y sus costos aproximados; b) que los proyectos y anteproyectos incluidos en determinado programa sean consecuentes y coherentes entre sí; c) que se señale la organización administrativa que se encargará de la preparación

final del proyecto y la que tendrá responsabilidad en su ejecución; d) que el programa incluya un calendario que abarque las fases de preparación y ejecución de los proyectos específicos; y e) que se muestre la forma de organizar un servicio de auditoría para fiscalizar la utilización de los recursos.

62. Se señaló también la importancia que tiene, como complemento indispensable de las nuevas modalidades que asuma el concurso externo, la mayor coordinación de las actividades de los diversos organismos de asistencia financiera internacional en América Latina. Por su parte, los gobiernos debieran esforzarse más para lograr mejor coordinación en la elaboración y ejecución de los planes, programas y proyectos.

8. Los problemas de preparación y evaluación de proyectos
específicos

63. Se reconoció que la escasez de proyectos específicos de inversión, tanto públicos como privados, constituye con frecuencia uno de los mayores obstáculos para emprender la acción inmediata en la escala y con la urgencia necesarias. En este sentido, se indicó que en el proceso de formulación de planes lo esencial es disponer de anteproyectos, entendiendo por tales los estudios que cuentan con antecedentes técnicos suficientes como para permitir una decisión de tipo económico. En cambio, para la ejecución de las obras, así como para atender en etapas posteriores a los problemas de control y eficacia, resulta indispensable una elaboración más detallada del proyecto final, lo que con frecuencia requiere el auxilio de consultores especializados.

64. Se tuvo también en cuenta la conveniencia de que se asigne al concepto de proyecto una interpretación más amplia que la habitual, considerándolos más bien como unidades de acción que involucren todos los elementos esenciales que tiendan a lograr el objetivo deseado. De esta manera se considerarán como proyectos actividades tales como el crédito supervisado, programas de sanidad animal y vegetal, de multiplicación de semillas, etc. En tales casos, la proporción de capital circulante es por lo general mucho más amplia que la de capital fijo, a la par que cobran gran importancia los problemas operativos, así como los de organización y administración.

65. En relación con la escasez de proyectos, se enumeraron los diversos factores que explican dicha situación: la dificultad de movilizar los recursos humanos para elaborar los propios proyectos; la falta de consultores nacionales y técnicos en problemas muy específicos; la insuficiencia de recursos financieros para preparar los estudios pertinentes; la escasez o mala calidad de las informaciones básicas; el conocimiento insuficiente de los recursos naturales, y las dificultades y el costo de emplear consultores extranjeros. La incertidumbre acerca de los recursos financieros internos o externos con que pueda contarse para la ejecución, constituye muchas veces otro factor de desaliento.

66. En opinión de muchos participantes, la solución de estos problemas exige una campaña activa de promoción por parte del estado, dirigida tanto hacia el sector público como hacia el privado. A este respecto se sugirió la idea de crear entidades de carácter nacional o regional que hagan frente a la tarea. Tales entidades se harían cargo principalmente de impartir orientaciones metodológicas, definir patrones,^{6/} prestar asesoramiento técnico y económico y estimular a las distintas instituciones especializadas que habitualmente trabajan en esta materia en los diversos ministerios o a otros organismos autónomos. La responsabilidad de estas entidades en la preparación misma de los proyectos se limitaría a aquellas actividades en que no existan o sean particularmente débiles las instituciones especializadas en cada campo de acción. Sin embargo, si se tienen en cuenta la complejidad de los numerosos tipos de proyectos, las diferentes técnicas, las variedades en cuanto a la escala de producción o importancia económica, el grado de precisión o elaboración que requieren, la diversa estructura o composición del capital, etc., no parece conveniente ir a un grado muy avanzado de centralización.

67. En un esquema de esta naturaleza es indispensable asegurar la movilidad del personal técnico con que cuente el país de acuerdo con las necesidades de cada estudio, a fin de constituir los distintos grupos de trabajo que abordarían proyectos específicos. Es ésta una tarea que puede encontrar en la práctica serios obstáculos, pues se trata de desplazar y reagrupar

^{6/} Entre otras ideas se mencionaron la utilización y divulgación de formularios y guías que contengan modelos esquemáticos de presentación de proyectos, para facilitar y hacer menos costoso el proceso de su elaboración. /elementos técnicos

elementos técnicos pertenecientes a diferentes servicios gubernamentales, por lo que sería necesario introducir modificaciones en las normas administrativas vigentes. Se destacó la importancia de que una organización de promoción y coordinación de proyectos como la que se sugiere se vincule estrechamente al mecanismo administrativo de planificación en los distintos niveles que se vayan adoptando.

68. Para fortalecer estos esfuerzos se confirmó la necesidad de mantener y acrecentar la cooperación internacional, particularmente a través de programas de capacitación de personal. La asesoría técnica y financiera a las entidades de promoción y coordinación de proyectos es otro canal importantísimo que se abre a esa cooperación internacional. En igual sentido, y como otro campo de interés, se mencionó el acceso a la valiosa experiencia que han venido acumulando las entidades financieras internacionales.

69. Al referirse al elevado costo de la preparación de anteproyectos, se hizo notar la importancia de que los organismos internacionales pudieran contribuir en forma adecuada a financiar esos gastos. En el caso de organismos que ya hayan iniciado el financiamiento de este tipo de estudios se expresó la esperanza de que simplifiquen sus trámites y procedimientos para otorgar la ayuda con mayor premura.

70. En este campo el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social podría prestar una importante contribución. Esta podría ofrecer distintas modalidades: la inclusión en los Grupos Asesores de especialistas en la preparación de proyectos; la ampliación de los programas de capacitación y seminarios; la atención de consultas concretas, etc. En términos generales, la nueva institución podría actuar como uno de los centros de recopilación y divulgación de la experiencia latinoamericana en materia de preparación y formulación de proyectos. Por otra parte, el Comité de Cooperación OEA/CEPAL/BID, a través de las misiones conjuntas y sus otras actividades, podría también ayudar al efecto.^{7/}

^{7/} La cooperación internacional podría asimismo tener gran utilidad en el terreno de los estudios sobre perfiles industriales y en el de la preparación de guías de consultores internacionales, dando la debida importancia a los de América Latina.

71. Junto con los problemas que se relacionan directamente con los de preparación de proyectos, el Seminario se ocupó especialmente de los relativos a los criterios de evaluación de los mismos. Se observó que en esta materia conviene distinguir los distintos niveles a que se plantea la evaluación económica, pues ésta puede referirse, por ejemplo, al problema de la prioridad en cuanto al fin a que se destinan los recursos, o también al problema de la prioridad entre alternativas técnicas que satisfacen un mismo fin.

72. En la discusión de los criterios de evaluación, se señaló que hay numerosos casos en que los proyectos tienen una alta prioridad evidente. Entre ellos, por ejemplo, cuentan las inversiones que contribuyen a utilizar plenamente la capacidad actual, lo que proporciona a corto plazo un aumento definitivo del ingreso; los proyectos que eliminan estrangulamientos graves, en particular en los sectores de energía y transporte, o los proyectos de gran empleo de mano de obra. En esta misma categoría deberían considerarse en el corto plazo, otros proyectos listos para ejecutarse que signifiquen aumentos de las exportaciones o ahorro de importaciones y, muy en especial, aquéllos cuya dimensión tecnológica óptima se sustentaría en un mercado común.

73. Entre los métodos de evaluación - aparte de los conocidos cálculos de costo-beneficio -, el Seminario prestó especial consideración al método de los precios de cuenta y el examen de las posibilidades de su aplicación práctica se encomendó a un grupo especial de trabajo.^{8/}

74. En general, se expresó que particularmente en el caso de las inversiones de gran intensidad de capital, este método de evaluación constituye un valioso instrumento, siempre que se use con las debidas precauciones, aunque en algunos casos pueda no ser posible utilizarlo en las primeras etapas de planificación. Cuando se utilice, será aconsejable trabajar con un rango de valores probables y controlar sus resultados mediante el cotejo con apreciaciones que efectúen independientemente por otros métodos. En todo caso, se señaló la necesidad de que las estimaciones sobre precios de cuenta se formulen al más alto nivel de la oficina de planificación y con el concurso de técnicos calificados, y que los valores que se escojan se apliquen igualmente a los diversos proyectos que se estén considerando, atendiendo a su localización y otros factores particulares que resulten pertinentes.

^{8/} Véase el documento "El uso de los precios de cuenta en la evaluación de programas", por S. Chakravarty.

9. La organización administrativa para la formulación, ejecución y control de los planes de desarrollo

75. Al abordar los temas referentes a la organización administrativa para la formulación, ejecución y control de los planes de desarrollo, hubo unanimidad en atribuir la mayor importancia a la creación o fortalecimiento en cada país de un mecanismo administrativo de planificación. El núcleo inicial debe contar con un respaldo político total y del más alto nivel, e irse transformando gradualmente en un sistema nacional permanente de planificación que se incorpore y vincule al conjunto de la administración pública del país.

76. Hubo consenso en el sentido de que, como parte de ese mecanismo de planificación debiera establecerse una oficina central encargada de coordinar todas las iniciativas y de dar forma a los planes de desarrollo. Esa oficina central debería contar con expertos calificados y recibir las orientaciones en materia de política de desarrollo de un consejo de planificación, de reducido número de integrantes, que en lo posible pueda beneficiarse de la participación o de la influencia del propio Presidente de la República o Jefe del Gobierno.

77. Teniendo en cuenta la experiencia de los distintos países latinoamericanos, se planteó la necesidad de que el organismo central de planificación se encuentre ubicado en el más alto nivel, preferentemente junto a la Presidencia de la República o Jefatura del Gobierno, que mantenga vínculos adecuados con el Parlamento o el Congreso y que dé cabida a representantes del sector privado. Todo ello, por supuesto, con la debida adaptación a las condiciones locales y a las formas de la organización institucional de cada país.

78. Hubo consenso sobre la conveniencia de que ese organismo tuviera una gran independencia política y administrativa, a fin de que sus estudios y programas - dentro de las orientaciones básicas de la política de desarrollo aprobada por el Gobierno - se elaboraran con sentido técnico. Se estimó que la independencia administrativa debe incluir también la disponibilidad de recursos y las facilidades para la contratación de personal, la determinación de sus remuneraciones, ascensos y otros aspectos similares.

/79. Los

79. Los participantes estuvieron de acuerdo en que deberían hacerse todos los esfuerzos posibles por no recargar el trabajo de las oficinas de planificación con el despacho de asuntos meramente administrativos, o de carácter incidental, a fin de que sus funcionarios técnicos pudieran concentrarse en los estudios e investigaciones que se requieren. Se estimó asimismo que es conveniente propender a la debida coordinación de las labores de las oficinas de estadística del gobierno, bajo la orientación general de las oficinas de planificación.

80. Se subrayó la importancia de dar una participación activa en el proceso de planificación a los diversos ministerios y a sus reparticiones ejecutivas. En este sentido, se estimó necesaria la progresiva creación de oficinas de planeación en los ministerios y entidades públicas descentralizadas, así como de oficinas de proyectos en los organismos ejecutores, todas las cuales deben estar coordinadas e íntimamente vinculadas al organismo central.

81. Los participantes señalaron la conveniencia de establecer cuando proceda según las peculiaridades del país, organismos de planificación regionales o por divisiones administrativas, integradas también dentro del mecanismo general de planificación, lo que generalmente tiene más relación con la planeación a largo plazo.

82. Los participantes coincidieron en estimar que la adopción de sistemas de planificación supondrá profundos cambios en la estructura de la administración pública y en sus modalidades de operación, materias que deberían encararse con adecuadas y oportunas reformas administrativas, y con nuevas formas de operar dentro de los órganos legislativos, a fin de evitar que los planes sean desvirtuados. Los actuales mecanismos ministeriales no están generalmente dotados de los instrumentos necesarios para hacer efectiva la planificación a todos los niveles a que se requiere hacerlo.

83. En un plano más general, constituyó preocupación fundamental entre los participantes la falta de coordinación en la política económica y la improvisación con que ésta se va modificando, a menudo como respuesta a problemas puramente circunstanciales. Se subrayó la necesidad de que el sistema de planificación se organice de tal manera que sea posible dar coherencia a las decisiones que adopten las autoridades en los diversos campos de la política

económica y social. Para ello es indispensable no sólo que los objetivos de largo plazo hayan sido definidos con precisión, sino que el sistema de planificación cuente con una unidad que analice la situación económica presente y sus perspectivas. La revisión del esfuerzo planificador y de sus resultados debe llevarse a cabo de manera continua.

10. El papel de los presupuestos de inversión pública

84. Los programas de inversión pública en los planes de corto plazo tienen el carácter de instrumento esencial para remover los obstáculos que impiden que la composición y estructura de la inversión pública responda a los requerimientos del desarrollo económico. Además contienen el conjunto de metas que debe alcanzar el sector público dentro del plan general de desarrollo económico y social a corto plazo y la prioridad de las respectivas inversiones.

85. El presupuesto de inversiones públicas que concreta el programa de inversiones debe contener no sólo los proyectos a financiarse con los recursos externos adicionales, sino también el conjunto de proyectos en curso que realiza el sector público. Entre éstos deben considerarse incluidas aquellas actividades que, aunque no son estrictamente de formación de capital, guardan relación con otras actividades que ejercen gran influencia en el desarrollo de sectores productivos y en la prestación de servicios sociales.

86. Se estimó conveniente que el presupuesto sea consolidado, es decir, que abarque no sólo a los organismos del gobierno central, sino a las instituciones públicas descentralizadas y a los gobiernos regionales o provinciales. Sin embargo, se hizo notar que la incorporación de estos últimos debe hacerse en forma paulatina, pues hay limitaciones de orden legal y en muchos casos la falta de experiencia en materia de planificación a estos niveles administrativos puede perjudicar la idea misma de su necesidad por los errores que cabe cometer.

87. Se prestó atención especial a los sistemas vigentes de financiamiento de las instituciones públicas, que se caracterizan a menudo por la proliferación de recursos con afectación específica. Ello constituye un serio obstáculo para obtener a corto plazo que la estructura de la inversión pública responda adecuadamente a las necesidades del desarrollo. Se

/destacó asimismo

destacó asimismo como otro obstáculo importante la organización administrativa excesivamente descentralizada y sin coordinación alguna, sobre todo cuando existen grandes diferencias en la capacidad de operación de cada una de las entidades ejecutoras, o cuando los planes que se llevan a cabo se sostienen con asignaciones anuales demasiado pequeñas frente a los requerimientos del avance de las obras, o, en fin, cuando existe un monto relativamente considerable de recursos ya comprometidos para adelantar los proyectos en ejecución.

88. Por otra parte, se destacó la conveniencia de formular programas de inversiones mínimas para cada institución que tenga recursos perfectamente asegurados, así como programas alternativos que requieran mayores recursos y que, en consecuencia, pudieran emprenderse mediante aumentos no previstos de los ingresos internos o externos.

89. Finalmente, se coincidió en que era necesario integrar los programas de inversiones públicas a corto plazo con los presupuestos públicos regulares. Se destacó la importancia de una estrecha coordinación entre las oficinas de presupuesto y las oficinas centrales de planificación. En particular en el corto plazo, se señaló la necesidad imprescindible de utilizar al máximo la experiencia de las oficinas de presupuesto en el campo de la coordinación económica y administrativa. Sin embargo, se expresó la opinión de que la oficina central de planificación, por la forma en que tiene que combinar integralmente los recursos financieros con los físicos y humanos que juegan en el plan, era la llamada a decidir en última instancia en esta materia.

11. Las necesidades de asistencia técnica internacional

90. La acción a corto plazo y la instalación o fortalecimiento de los mecanismos nacionales de planificación darán lugar a crecientes exigencias de asistencia técnica internacional. A las labores iniciales de organización de mecanismos de planificación y de preparación de planes globales se irán sumando las de elaboración de programas sectoriales, proyectos de inversión, reformas administrativas, investigación de recursos naturales, modificaciones de la política fiscal y otras materias.

91. Se reconoció en el Seminario que las necesidades de los gobiernos en este campo serán probablemente muy superiores a las posibilidades de los organismos internacionales, debido entre otras razones, a la gran escasez

de personal competente y experimentado en materia de planificación y a las condiciones que ese personal debe tener en virtud de la responsabilidad que conlleva el tipo de asesoramiento que debe prestar.

92. Esta escasez de personal técnico frente a la tarea a cumplir impone a los organismos internacionales una mayor eficiencia y una mayor coordinación en la labor de acelerar la formación de personal. Se convino en que el Instituto Latinoamericano de Planificación del Desarrollo Económico y Social vendrá a llenar una importante función en este sentido y que, como la tarea es de enorme magnitud, se requerirá de todos modos la cooperación de otros organismos con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos.

93. Se indicó que la coordinación de los esfuerzos en materia de asistencia técnica debía hacerse no sólo al nivel de los organismos internacionales, sino sobre todo, al nivel nacional. El Seminario conoció algunas experiencias recientes en que la coordinación de toda la asistencia técnica que recibe un país se ha entregado al propio organismo de planificación. Además de la mayor eficiencia con que podrá utilizarse así la asistencia técnica internacional, esa coordinación deberá perseguir el importante objetivo de agotar todos los esfuerzos para aprovechar al máximo el personal capacitado que con frecuencia existe en el propio país y al que no siempre se le ofrecen las debidas oportunidades.

94. Con relación a las modalidades de trabajo de los expertos internacionales y las misiones de asesoramiento, se señaló la mayor eficacia que se obtiene en esas tareas cuando se toman en cuenta como objetivo esencial la capacitación del personal local. La labor de las misiones y los expertos llega así a formar parte de un proceso de capacitación técnica que, partiendo de ese impulso inicial, puede dejar al país un equipo técnico permanente.

95. Finalmente, los representantes de diversos organismos internacionales y gubernamentales informaron sobre los crecientes recursos técnicos y financieros que se están poniendo a disposición de los países latinoamericanos, tanto por las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y regionales, como por los gobiernos de Estados Unidos y de algunos países europeos. Se dio a conocer que la creciente disponibilidad de becas y subsidios de viaje y otras facilidades con que cuentan esas organizaciones ofrecerán a los profesionales y técnicos del continente nuevas oportunidades de adiestramiento.

12. Consideraciones finales

96. El resumen que antecede de los puntos salientes discutidos en el Seminario revela, por una parte, la complejidad del tema de la planificación tanto a largo como a corto plazo y, por otra, la necesidad de afinar los mecanismos y métodos para que los países de América Latina - comprometidos espiritual y materialmente desde la Conferencia Económica de Punta del Este a unir sus esfuerzos para acelerar su desarrollo económico y social - procedan de inmediato a poner en práctica las medidas allí acordadas. Dentro de ellas, se impone dar el impulso inicial a la movilización de los recursos internos y externos necesarios para alcanzar los objetivos previstos.

97. Como se ha visto en las secciones precedentes de este Informe, los expertos que participaron en el Seminario ofrecieron un conjunto valioso de ideas, conceptos, métodos y procedimientos consistentes y adaptables al esfuerzo urgente que se requiere para elaborar los planes iniciales o de corto plazo dentro de una política económica y social que tenga objetivos de largo alcance.

98. Si bien en todos los países existen o pueden presentarse dificultades para llevar adelante el esfuerzo de planificación y las actividades conexas, las orientaciones que ha dado el Seminario pueden ayudar particularmente a los funcionarios y oficinas que tienen la responsabilidad de llevar a cabo aquellas actividades, a superar las dificultades y propiciar la acción práctica que se requiere de inmediato.

99. La reunión puso de manifiesto que, en virtud de los problemas y tensiones de carácter político-social que enfrenta América Latina - que a su vez son consecuencia del escaso desarrollo económico alcanzado en el área y de las inequidades que se observan en el proceso distributivo -, es deber de los técnicos facilitar a las autoridades nacionales y a los dirigentes políticos los medios y las técnicas de programación del desarrollo económico y social dentro de las instituciones democráticas de nuestros países. Naturalmente, es indispensable que, más allá de la utilización de las técnicas y métodos adecuados, los países formulen o revisen cuando sea necesario sus políticas de fomento económico y de progreso social para conformarlas a los objetivos que por consenso unánime adoptaron en Punta del Este, aprovechando a la vez los nuevos conceptos y fórmulas de la cooperación internacional.

ANEXO I

LISTA DE PARTICIPANTES

1. NOMINA DE EXPERTOS DESIGNADOS POR EL CIES DE ACUERDO
CON LA CARTA DE PUNTA DEL ESTE

Hernando Agudelo Villa
Ernesto Malaccorto
Manuel Noriega Morales
Felipe Pazos
Harvey S. Perloff
Paul Rosenstein-Rodan
Raúl Sáez
Ary Torres

2. EXPERTOS INVITADOS ESPECIALMENTE

Juan Emilio Althaus
Francisco Aquino
Hollis B. Chenery
Gerhard Colm
Celso Furtado
Diogo Gaspar
Norberto González
Edgar Gutiérrez
Alvaro Marfán
Manuel Pérez Guerrero
Carlos Quintana
Germánico Salgado

3. EXPERTOS DE OTROS ORGANISMOS

a) Banco Internacional de Reconstrucción y
Fomento (BIRF)

William Diamond

b) Agencia para el Desarrollo Internacional (ADI)
del Gobierno de los Estados Unidos

Alvin Mayne
Don McClelland

4. TECNICOS DE LAS SECRETARIAS DE LAS ORGANIZACIONES
PATROCINANTES

a) Organización de los Estados Americanos (OEA)

Jorge Sol Castellanos, Subsecretario
para Asuntos Económicos y Sociales
Mohinder Bhatia
Louis Delwart
Michael Deutsch
Walter Sedwitz
Leo Suslow
Luis Vera

b) Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

Raúl Prebisch, Subsecretario de las
Naciones Unidas a cargo de la
Secretaría Ejecutiva de la Comisión
Ricardo Cibotti
Gonzalo Martner
Julio Melnick
Osvaldo Sunkel
Pedro Vuskovic

c) Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

José C. Cárdenas, Director de la División
de Economía

OBSERVADORES

Agencia para el Desarrollo Internacional (ADI)
del Gobierno de los Estados Unidos

Paul Fisher
J. Koteen
Richard Mallon

Misión Económica de los Estados Unidos en Chile

Otto K. Korican

Oficina Sanitaria Panamericana

Alvaro J. Somoos
Hernán Durán

ANEXO II

TEMARIO

I. Planteamientos básicos sobre la acción a corto plazo

1. Qué sentido debe tener la acción a corto plazo
 - a) Forma en que se viene actuando hasta el presente; riesgos que se insinúan
 - b) Necesidad de que la acción a corto plazo se base:
 - i) en un programa de inversiones que incluya el total de los recursos internos y externos; y
 - ii) en definiciones básicas de política económica y reformas estructurales
2. Qué exigencias plantea una acción de esa naturaleza
 - a) Necesidad de precisar los principales problemas que obstaculizan el desarrollo o agudizan tensiones sociales
 - b) Necesidad de que en la distribución de los recursos se tengan en cuenta objetivos de largo plazo
Problema: cómo conciliar la urgencia con la necesidad de esas definiciones
 - c) Necesidad de establecer o perfeccionar la organización institucional para la formulación y ejecución de los planes
3. Las exigencias externas
 - a) Modalidades de financiamiento
 - b) Asistencia técnica internacional
4. Los proyectos económicos y sociales en un plan a corto plazo

II. Contenido y metodología de los planes de corto plazo

1. El marco general de referencia para la orientación de los planes
 - a) Identificación de los principales problemas de la economía (embotellamientos, capacidades ociosas, desocupación, mal aprovechamiento de recursos naturales, desequilibrios externos o fiscales, desperdicio de recursos, etc.)
 - b) Caracterización de las condiciones de vida de la población (alimentación, vivienda y servicios conexos, salud, educación, etc.)
 - c) Identificación de las principales causas de malestar social (causas generales y causas localizadas)
 - d) Definición de objetivos a largo plazo de mejoramiento en las condiciones de vida y sus implicaciones económicas
 - e) Evaluación de las necesidades totales de inversión a corto plazo

/2. El programa

2. El programa de inversiones

- a) Inventario de proyectos de inversión pública en curso y de proyectos o anteproyectos en estudio o en preparación
- b) Proyectos de inversión privada en ejecución de significativa importancia para el desarrollo y proyectos o anteproyectos en estudio
- c) Conjunto de proyectos que se incluyen en el plan de corto plazo y su justificación
- d) Evaluación de la capacidad de ejecución de los proyectos escogidos
- e) Identificación de actividades en que es particularmente seria la insuficiencia de proyectos específicos

3. El programa de política económica

- a) Determinación de la orientación básica y de los objetivos primordiales de la política económica a corto plazo
 - i) La identificación de los principales frentes de acción de la política económica en el corto plazo (desempleo, estancamiento, inflación, desequilibrios externos, fiscal y regional, etc.)
 - ii) Evaluación de los instrumentos de política económica más apropiados en el corto plazo en cada caso particular (política fiscal, monetaria, cambiaria, de salarios, etc.)
 - iii) La compatibilidad de las medidas de corto plazo con los objetivos fundamentales del desarrollo económico y social (casos: políticas de estabilización, política de obras públicas, política cambiaria, etc.)
- b) Medidas inmediatas en los diversos campos de la política económica
 - i) Medidas de tipo general relacionadas con los objetivos primordiales de corto plazo
 - ii) Medidas específicas necesarias para asegurar la realización y posterior funcionamiento de los proyectos de inversión incluidos en el programa de inversiones
 - iii) Examen de la orientación actual y de las modificaciones necesarias y posibles en la política de los principales organismos ejecutivos y normativos del estado
 - iv) Preparación o realización - en su caso - de las reformas estructurales: agraria, tributaria, educacional, previsional
- c) Problemas que presentan las nuevas modalidades de la ayuda externa
 - i) Consecuencias del financiamiento externo global de proyectos y planes de corto plazo
 - ii) Consecuencias del financiamiento externo de proyectos sociales (en que el componente importado es relativamente bajo)
 - iii) El financiamiento externo adicional en relación al peso y estructura actual de la deuda externa

III. Los problemas, la organización y mecanismos administrativos para la preparación y ejecución de los planes

1. La organización administrativa para la formulación, ejecución y control de los planes
 - a) La necesidad de un sistema institucional de planificación
 - i) Necesidad de que la planificación sea proceso permanente
 - ii) Los mecanismos de información y estudio
 - iii) La participación del conjunto de la administración en el proceso de planificación
 - iv) La formación de cuadros técnicos
 - b) Cómo implantar gradualmente el sistema de planificación
 - i) Organismo superior de alto nivel para la formulación de la política de desarrollo
 - ii) Organismo técnico de planificación central
 - iii) Oficinas ministeriales de programación sectorial
 - iv) Organismos regionales de planificación
 - c) Cómo mejorar los instrumentos y la organización para la ejecución de los planes
 - i) Mejoramiento de los mecanismos presupuestarios, tributario y bancario
 - ii) Mecanismos de coordinación ejecutiva
 - iii) Mejoramiento de la organización y procedimientos de la administración pública
 - iv) Establecimiento de sistemas de control de los resultados de los planes
2. El papel de los mecanismos de inversión pública
 - a) El diagnóstico del sector público
 - i) Evaluación de la composición de la inversión pública
 - ii) Obstáculos al aumento y cambios de composición de la inversión pública (compromisos para concluir proyectos, atomización de los planes, organización institucional y sistemas de financiamiento, capacidades operativas, etc.)
 - iii) Política, objetivos, planes y proyectos de las entidades ejecutoras
 - b) Los criterios de asignación de recursos
 - i) Criterios derivados del programa general de desarrollo
 - ii) Criterios derivados del diagnóstico particular del sistema de inversión pública (conservación, terminación de obras en ejecución, incorporación de nuevos proyectos, proyectos complementarios, capacidades de ejecución, etc.) Inversiones necesarias para elevar la eficiencia del sistema de inversión

/c) Mecánica

- c) Mecánica de formulación del programa
 - i) Programa financiero (asignación de recursos por entidades directivas a que deben ajustarse)
 - ii) Programa de acción y proyectos

- 3) Los problemas de la preparación de proyectos específicos de inversión
 - a) Función de los proyectos en la programación del desarrollo

 - b) Algunos aspectos relacionados con el estudio de proyectos
 - i) Proyectos sociales y económicos
 - ii) Concepto de preparación, presentación y evaluación
 - iii) Problemas de evaluación
 - iv) Diferencias cualitativas y cuantitativas en el estudio y ejecución de proyectos. Incidencia en los requisitos financieros y de personal y en el programa total
 - v) Identificación de nuevos proyectos posibles
 - vi) Proyectos públicos y privados

 - c) Organización para el estudio de proyectos
 - i) Necesidad de promoción; identificación de las causas de las actuales deficiencias
 - ii) Elementos y diseño de una estructura eficiente para la promoción y ejecución de proyectos

 - d) Cooperación internacional

IV. La asistencia técnica y financiera internacional para la formulación de programas y proyectos

ANEXO III

ORIENTACIONES METODOLOGICAS PARA LA PROGRAMACION A CORTO PLAZO

Preámbulo

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

1. La finalidad de la programación a corto plazo

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

3. La elección de uno y otro de estos criterios dependerá fundamentalmente de que el país haya formulado ya su plan de desarrollo a largo plazo y tenga una administración capaz de llevarlo a cabo. En cualquier caso, la finalidad de la programación a corto plazo consiste en traducir los objetivos en acción y en llevar la actividad de planificación al terreno de las realizaciones prácticas. Donde no existe un plan de largo alcance, la programación a corto plazo proporciona la disciplina necesaria para no pensar en función de proyectos aislados, sino en términos - y ello es más importante - de

/proyectos interrelacionados

proyectos interrelacionados, comprendida la definición de prioridades y la correspondiente asignación de los recursos. Además, obliga a incorporar las medidas de política económica necesarias para asegurar su ejecución.

4. Así pues, el programa a corto plazo debe constituir un elemento esencial para desarrollar un plan integral a largo plazo, cuando ese plan no existe.

2. Contenido y método de formulación

a) Diagnóstico y determinación de los objetivos económicos y sociales

5. Aunque el programa a corto plazo puede y debe iniciarse antes de elaborar un plan detallado a largo plazo, evidentemente tiene que apoyarse en un marco general de amplios objetivos económicos y sociales de naturaleza menos inmediata. Por lo tanto, a fin de que la planificación a corto plazo tenga verdadero valor deberá proporcionar algunas indicaciones sobre la dirección en que ha de moverse la economía. Para ello, será necesario efectuar un diagnóstico preliminar de las tendencias recientes y de las perspectivas de la economía. Ese diagnóstico habrá de aprovechar las informaciones y estudios de que se disponga y no deberá alcanzar proporciones tales como para postergar innecesariamente la formulación del programa a corto plazo.

6. Así pues, el alcance de ese diagnóstico variará de uno a otro país, pero en todo caso deberá identificar los principales obstáculos estructurales e institucionales que se oponen al crecimiento económico a la par que precisar aspectos tales como estrangulamientos de la producción, capacidad ociosa, aprovechamiento ineficaz de los recursos existentes, desequilibrios fiscales y de balance de pagos, agotamiento y deterioro de los recursos naturales, y las deficiencias más notorias en cuanto a vivienda, salubridad, educación, etc., u otras fuentes de tensiones sociales.

7. Lo esencial es efectuar un diagnóstico razonable, sin esperar nuevas investigaciones intensivas o extensivas, y usar tal diagnóstico preliminar para i) determinar la orientación general de los esfuerzos de planificación, tanto de acción inmediata como de más largo plazo, incluyendo elementos como las metas de aumento y mejor distribución del ingreso, el mejoramiento de la eficiencia productiva y tipos de nuevas industrias por establecer, las reformas proyectadas en el orden fiscal, agrario y del trabajo, las metas

/de capacitación

de capacitación de mano de obra, las mejoras sociales previstas, etc. y ii) identificar aquellas deficiencias de información y conocimientos básicos que habrá que llenar mientras esté en ejecución el programa a corto plazo. En efecto, será conveniente que ese programa comprenda proyectos de mejoramiento de la información estadística, investigación de recursos naturales, cartografía, etc., sin los cuales la planificación efectiva a largo plazo será difícil cuando no imposible.

b) Los instrumentos de acción del sector público

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

9. Al primero de esos elementos se ha hecho referencia en párrafos anteriores. Por lo que toca al plan de inversiones públicas, conviene considerar la inclusión no sólo de los proyectos de inversión propiamente tales, sino también de aquellas actividades estrechamente vinculadas con el desarrollo de los sectores productivos, y ese sería el caso por ejemplo, de programas como la sanidad pecuaria, la multiplicación de semillas, el saneamiento ambiental, la investigación de recursos naturales, etc. El plan deberá contener indicaciones precisas sobre las fuentes de financiamiento, distinguiendo entre los recursos internos y los externos que se movilizarán.

10. El presupuesto fiscal debe constituir un instrumento básico para la acción a corto plazo, pero su utilización inmediata con tales fines se ve limitada por la forma de simple contabilidad administrativa con que ahora

se elabora en la mayoría de los casos. Para que responda más rápidamente a las necesidades de acción inmediata, puede comenzarse por la individualización más precisa de los gastos de capital, cuyo agrupamiento vendría a constituir un presupuesto especial de capital. Básicamente, este último no resulta ser más que una clasificación funcional de los gastos de inversión del gobierno central y de los organismos autónomos y semiautónomos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

/d) La

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

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

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

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

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

3. La organización para la planificación

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

26. El mecanismo de planificación debe abarcar a todos los niveles y partes que constituyen la administración pública. La estructura de este mecanismo se define esencialmente por un núcleo central ubicado al más alto nivel del poder ejecutivo y por núcleos ubicados en los ministerios y principales entidades descentralizadas del sector público. Además, cuando las circunstancias lo justifique, se crearán núcleos encargados de la planificación regional.
27. En una primera etapa, la organización mínima a establecer comprendería solamente el núcleo central asegurando una estrecha vinculación con los principales ministerios y organismos descentralizados. Estas vinculaciones pueden adquirir varias formas: comités interdepartamentales, representación de los ministerios y entidades públicas en el organismo de planificación y viceversa.
28. Asimismo se deben establecer vínculos con el poder legislativo y entidades públicas y privadas como son las universidades, los grupos gremiales, etc.
29. El organismo de planificación estará encargado de la preparación de los planes de corto y largo plazo, de asesorar en la formulación de la política económica, de controlar su ejecución, y de elaborar las revisiones periódicas. Además, entre sus tareas principales cabe destacar la de promover la elaboración de nuevos proyectos lo mismo en el sector público que en el privado.
30. La preparación del presupuesto de capital y del plan de inversiones públicas, que constituyen un primer paso hacia la aplicación efectiva del plan, debe estar también a cargo del organismo central de planificación. Las entidades gubernamentales encargadas de funciones fiscales y financieras deben, como es natural, prestar su asesoramiento puesto que la administración de los fondos y el cálculo de costos caen dentro de la esfera de su competencia.
31. Lo mismo en la preparación que en la ejecución y control de planes, programas y proyectos se hace necesaria una corriente sistemática de información. Puede afirmarse que, en realidad, no existe un proceso de planificación a menos que ese requisito se cumpla. Como en América Latina se registran enormes lagunas, falta de continuidad y retrasos en los datos, una de las tareas iniciales del organismo central de planificación ha de ser la de poner remedio a esa situación.

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

ANEXO IV

EVALUACION DE UN PLAN DE DESARROLLO A CORTO PLAZO

por Paul Rosenstein-Rodan

Introducción

Un plan óptimo a corto plazo sólo se puede formular lógicamente dentro del marco de un plan a largo plazo. Cuando no se ha completado el plan a largo plazo, puede establecerse un conjunto de reglas prácticas para la realización del plan a corto plazo (por ejemplo dos años) que orientan para obtener la mejor solución posible (la segunda mejor pero no la décima entre las mejores). En un plan a corto plazo deben aceptarse como inevitables muchos estrangulamientos. En un plan a largo plazo más flexible es posible modificarlos. Si se conocen los objetivos económicos (tasa de crecimiento) y sociales (igualdad de oportunidades) y la situación en el momento de iniciarlo, pueden elaborarse los aspectos a corto plazo de un plan a largo plazo. A continuación se indican las normas para la presentación de estos programas.

I. Diagnóstico

1. Ingreso nacional (inversión bruta y neta), tasas medias y marginales de ahorro, entrada de capital extranjero, balance de pagos.
2. Inventario de la inversión pública actual y capacidad de absorción del sector público.
3. Estimación burda del exceso de capacidad en la actualidad.
4. Estructura ocupacional. Desempleo conocido y encubierto, a largo y corto plazo; su distribución sectorial y regional.
5. Apreciación general sobre los estrangulamientos que dificultan el desarrollo:
 - a) estrangulamientos a corto plazo (capital de infraestructura, escasez de mano de obra calificada, balance de pagos, problemas regionales, intranquilidad social);
 - b) estrangulamientos a largo plazo.

/II. Categorías

II. Categorías de prioridades

1. Inversión a fin de utilizar más plenamente la capacidad actual (incluye los proyectos en proceso avanzado de construcción). Es evidente que estos proyectos tienen una alta prioridad. Proporcionan un aumento "definitivo" del ingreso - que es indispensable en un plazo corto - pero que no basta para generar un crecimiento sostenido.
2. Proyectos de elevada prioridad "evidente" (que tendrían elevada prioridad en cualquier plan a largo plazo).
3. Proyectos listos para ser ejecutados, bien preparados y que cumplen con criterios estrictos (incluidos los precios de cuenta, véase III.1);
 - a) eliminación de los estrangulamientos presentes, b) período corto de gestación, c) aumento de las exportaciones o ahorro de importaciones, d) a una dimensión tecnológica óptima que se sustentaría en un mercado común.
4. Proyectos en que se emplea gran cantidad de mano de obra, cuyo objeto es aumentar rápidamente el empleo (obras públicas rurales). Véase III. 1 c y III. 3.
5. Proyectos de desarrollo social:
 - a) Criterios: debe evaluarse la importancia relativa de los objetivos económicos (tasa de crecimiento) y los sociales. Si se encausa una proporción demasiado elevada de la inversión total hacia los sectores "sociales" la tasa de crecimiento sería menor. Por lo tanto deben considerarse las inversiones sociales dentro del marco de la inversión total de la cual no deberían constituir una proporción tan elevada como para disminuir la tasa de crecimiento por debajo de un mínimo convenido.
 - b) Establecer la distinción entre proyectos cuyo período de gestación es reducido (adiestramiento vocacional, proyectos de educación selectivos) y prolongado (supresión del analfabetismo). El resultado productivo de un proyecto que se determina descontando la corriente de beneficios futuros al valor presente, teniendo en cuenta el período de gestación. El objetivo social de la igualdad de oportunidades puede justificar una prioridad algo superior. Sin embargo, en general la suma que se asigna a la inversión social debe determinarse por el método de residual.

/III. Métodos

III. Métodos de evaluación

Aparte los conocidos cálculos de costo-beneficio, merecen considerarse tres problemas especiales:

1. Precios de cuenta (de importancia general para la evaluación de proyectos)
2. Suficiencia del esfuerzo nacional (cómo aumentar los ahorros)
3. Empleo (cómo reducir el desempleo sin sacrificar excesivamente el ingreso)

1. Precios de cuenta

En condiciones de competencia perfecta los precios de mercado son el instrumento de señalización que distribuye en forma óptima los recursos económicos. Los precios de los factores de producción reflejan en este caso su costo de oportunidad y deberían ser iguales al valor marginal de su productividad. Sin embargo, la competencia y el mercado de inversión son imperfectos en la realidad. Deben usarse los precios de cuenta en lugar de los precios de mercado de los tres factores productivos en la evaluación de un programa de inversión. No se hará en este documento una exposición completa sobre esta materia, ya que existe un trabajo breve y conciso al respecto.^{1/} Desde el punto de vista operativo cabe mencionar tres puntos: i) los precios de cuenta son iguales a los costos de oportunidad. Si sólo existieran dos bienes, el costo de uno es igual al costo de privarse del otro. ii) Si existen más de dos bienes no es tan fácil identificar el costo de oportunidad. Los precios de cuenta permiten medirlos en este caso. En terminología de programación corresponden a los multiplicadores de Lagrange en el caso de un problema de búsqueda de un óptimo condicionado. iii) Resolver un problema de búsqueda del óptimo condicionado, cuando existen muchos sectores es tarea muy compleja. Sin embargo, se pueden obtener resultados aproximados bastante exactos calculando los precios de cuenta de los factores de producción correspondientes a un modelo simple de dos sectores y aplicarlo a cada uno de los diferentes sectores. Por lo tanto, puede emplearse un método de cálculo expedito que consiste en aplicar los precios de cuenta a cada proyecto sin tener que resolver en cada caso el problema de búsqueda del óptimo correspondiente al programa total de inversión, del cual forma parte el proyecto.

^{1/} S. Chavkravty, El uso de los precios de cuenta en la evaluación de programas (CENIS, M.I.T., Cambridge, 1961, India Project C/61-28).

Aunque no siempre es posible determinar en forma exacta los precios de cuenta, en la práctica pueden calcularse aproximaciones de utilidad (con un límite inferior y superior). Son indispensables para la elaboración de programas de inversión en los países poco desarrollados.

Como las condiciones cambian en el curso del proceso de desarrollo debe suponerse una trayectoria temporal de precios de cuenta en el caso de un plan a largo plazo. Esto no se aplica en planes a corto plazo (dos años).

a) El tipo de interés de cuenta

No debe invertirse capital en un proyecto si con ello se elimina la oportunidad de invertir en otro proyecto cuya rentabilidad es superior. Como el mercado de capital es marcadamente imperfecto el tipo de interés del mercado no refleja estas oportunidades que se pierden de realizar inversiones de mayor rentabilidad. Por lo tanto se emplearía un tipo de cambio de cuenta aproximado como método de cálculo abreviado a fin de determinar el orden de proyectos. El límite inferior de los tipos de interés de cuenta en América Latina fluctúa alrededor de 8-12 por ciento, digamos, 10 por ciento.^{2/}

2/ Al aplicar la fórmula de R.M. Solow (como aproximación) se obtiene el siguiente tipo ρ de interés de cuenta

$$\rho = \frac{g}{r + \frac{1-D}{w}}$$

donde ρ es el tipo de interés, g la tasa de crecimiento, r la tasa de ahorro de quienes perciben las utilidades, w es el tipo de ahorro de los asalariados, y D la proporción de ingreso proveniente de las utilidades en el ingreso total.

Se supone que un país latinoamericano "típico" ρ varía entre 55-75 por ciento, r entre 15-38 por ciento, w entre 3-6 por ciento.

Suponiendo una tasa de crecimiento (g) de 4.5 por ciento, $\rho = 65$ por ciento, $r = 20$ por ciento, $w = 6$ por ciento, el tipo de interés

$$\rho = \frac{4.5}{0.20 + \frac{1-0.65}{0.65}} = \frac{4.5}{0.523} = 8.6 \text{ por ciento}$$

Si la tasa de crecimiento fuera 5 por ciento, el tipo de interés en estas condiciones sería 9.6 por ciento.

/En la

En la práctica los inversionistas privados se ciñen a esta regla. No se inicia ningún proyecto de inversión que no ofrezca utilidades de 15 a 20 por ciento. Sin embargo, los proyectos de inversión públicos en general no consideran los precios de cuenta - lo que se traduce en desperdicio de capital. La asignación deficiente se traduce en la elección de proyectos que no corresponden, tecnologías y emplazamientos equivocados y fijación errónea de precios y ahorros insuficientes de parte de las empresas públicas que deberían contribuir a la capitalización nacional.

Para ilustrar lo anterior se ha elegido como ejemplo la energía eléctrica. Un tipo de interés de 10 por ciento llevará en muchos casos a la sustitución de proyectos termoeléctricos por proyectos hidroeléctricos a la ubicación de los proyectos de termoeléctricos más cerca del mercado que los proyectos hidroeléctricos que a menudo están situados lejos de éste, y a la fijación de tarifas superiores para la energía eléctrica. En los casos en que se justifica la concesión de determinados subsidios, deben financiarse con el presupuesto nacional. Constituye un despilfarro y es demasiado oneroso concederlos indiscriminadamente a quienes los necesitan o no, a través de precios reducidos de la energía eléctrica. Los precios que no reflejan los costos dan origen a desperdicios directos de recursos (a través de pérdidas por concepto de utilidades) y a desperdicios indirectos y mayores debido a la ubicación de industrias que consumen gran cantidad de energía en zonas donde los costos son elevados.

En general al emplear el tipo de interés de cuenta se le asignará una prioridad inferior a los proyectos que ocupan gran cantidad de capital y tienen un prolongado período de gestación.

b) El tipo de cambio de cuenta

Se debe considerar que las divisas son un factor productivo concreto en los países poco desarrollados. La baja elasticidad-precio de las exportaciones e importaciones da origen a que el mercado de divisas funcione en forma imperfecta o funcione en desmedro desmedido del crecimiento del ingreso. La escasez de divisas se reflejaría en un tipo de cambio de cuenta superior al tipo de cambio de mercado.^{3/} Se estima que en diversos

^{3/} El uso de precios de cuenta de las divisas no constituye necesariamente un sustituto de la devaluación, ni implica que ésta sea necesaria.

países latinoamericanos el tipo de cambio de cuenta es superior en un 10 a un 50 por ciento al tipo de mercado. Sirven de medida de la necesidad de ahorrar importaciones e incrementar exportaciones.

Aunque todavía no es económico producir bananos en el Polo Norte, los tipos de cambio de cuenta indican en qué medida deben incluirse en el programa de inversión nacional los proyectos que producen bienes a un precio superior al de los bienes importados equivalentes.

c) Nivel de salarios de cuenta

Quando existe desempleo conocido y encubierto, la tasa de salario de cuenta es marcadamente inferior a la del mercado.^{4/} Teóricamente el nivel de salarios de cuenta (multiplicador de Lagrange) es cero en estos casos. Sin embargo, en la práctica es necesario establecer un nivel de salarios de cuenta que sirva de estímulo a fin de inducir a los desempleados a trabajar y tener en cuenta que las familias de los cesantes no ahorrarán todo el dinero con que han contribuido al sostén los miembros de su familia, cuando éstos encuentren ocupación, sino que aumentarán su consumo. Muchos proyectos que no satisfarían este criterio de prioridad si se supusiera un nivel de salarios de mercado, deberían incluirse sin embargo en los programas de desarrollo sobre la base del nivel de salarios de cuenta que es inferior al de mercado de un 20 a 50 por ciento. Esto se aplica fundamentalmente en el caso de proyectos en que se emplea gran cantidad de mano de obra y no se usa poco o ningún capital. Un ejemplo importante de proyectos de este tipo lo constituyen las obras públicas rurales (II.4) (construcción de defensas, muelles, terraplenes, excavaciones para obras menores de riego) que emplean poco capital y aumentan la productividad de la tierra, aunque al principio no incrementen la producción agrícola. Si los trabajadores viven en poblaciones rurales y trabajan cerca de ellas es posible inducirlos a trabajar pagándoles un salario inferior al de mercado. Si trabajan lejos del hogar se les pagaría el salario de mercado y se justificaría la concesión de subsidios. (Véase III.3 donde aparecen otros ejemplos y una discusión más completa.)

La sincronización de estos proyectos y el buen diagnóstico de la situación de desempleo son importantes en este caso. No hay mucho desempleo encubierto en los países sudamericanos y en su mayoría se concentra en unas pocas regiones. Podrá no ser importante de aquí a cinco años pero es un problema vital para cualquier programa a corto plazo en la actualidad.

^{4/} P.M. Rosenstein-Rodan, Disguised Unemployment and Under-employment in Agriculture (GENIS, M.I.T., Cambridge, 1956, Italy project C/56-25).

2. Suficiencia del esfuerzo nacional

a) La ayuda extranjera debe contribuir una parte de la capitalización interna. Si ésta es inadecuada la ayuda extranjera deberá ser pequeña o nula. Mientras mayor sea el esfuerzo nacional y la capacidad de absorción del país, mayor será el monto de la ayuda extranjera. Una tarea importante que corresponde al Plan de Desarrollo es por lo tanto evaluar el esfuerzo nacional y proponer medidas para aumentarlo.

La mejor medida y síntoma del esfuerzo nacional es la tasa media y marginal de ahorro - y notablemente la desviación de una con respecto a la otra. Un país poco desarrollado con un bajo ingreso por habitante no podrá ahorrar una elevada proporción de su ingreso; su tasa media de ahorro variará de 5 a 8 por ciento. Sin embargo, podrá ahorrar una proporción mucho más elevada del aumento del ingreso; su tasa marginal de ahorro puede duplicar, incluso con creces, (15-20) su tasa media de ahorro.

El esfuerzo nacional se movilizará por lo tanto para aumentar los ahorros. Conviene considerar tres fuentes de ahorro:

- i) Ahorro privado. Pueden contribuir al aumento de éste las perspectivas de estabilidad monetaria, las asociaciones cooperativas de ahorro para vivienda, y a largo plazo las reformas fiscales que eximan al ahorro del pago de impuestos (impuesto sobre los gastos). En tanto que la tasa media de ahorro en este sector fluctúa entre el 4 y el 7 por ciento, la tasa marginal puede ser del 8 al 12 por ciento.
 - ii) Los ahorros de las empresas del sector comercial suelen ser elevados porque la reinversión asciende al 20-35 por ciento de las utilidades no distribuidas. A medida que prosigue el desarrollo aumentará la proporción del ingreso dentro del producto nacional bruto que se origina en este sector, lo que conduce a un aumento de la tasa de ahorro nacional.
 - iii) Se puede aumentar enormemente los ahorros del sector público incluso a corto plazo, a través de las utilidades en las empresas públicas (véase III.1.a que se refiere a la aplicación de precios de cuenta en el sector público) y de superávits presupuestarios. Esta es parte esencial de la intensificación del esfuerzo nacional; su suficiencia o insuficiencia a corto plazo se estimará en gran parte sobre la base de las realizaciones de este sector.
- /b) En

b) En tanto que la ayuda extranjera sólo constituirá una parte de la inversión nacional, se justificará una proporción mayor en el período inicial si se adoptan las medidas apropiadas para lograr una elevada tasa marginal de ahorro.

3. Empleo y desempleo

Indudablemente el pleno empleo es la primera etapa en el proceso de proporcionar condiciones mínimas de igualdad de oportunidades y de llevar a cabo los objetivos de la Alianza para el Progreso. El pleno empleo en un país insuficientemente desarrollado es un problema estructural bien diferente al de los países desarrollados. El conflicto entre la eficiencia de la producción y la mayor igualdad en la distribución del ingreso no permiten alcanzar de inmediato todos los objetivos sociales. Afortunadamente, la mayoría de los países sudamericanos (a diferencia de los países centroamericanos) no están muy densamente poblados. El pleno empleo se logrará en un período más corto que en Asia sudoriental por ejemplo. Sin embargo, a corto plazo, los problemas sociales que acompañan al crecimiento de un país insuficientemente desarrollado son inevitables. Fundamentalmente lo que interesa es no perder de vista los objetivos finales y velar porque los intereses privados y la inercia no demoren o impidan su realización. Pueden adoptarse algunas medidas que contribuyan a que el proceso de transformación sea menos doloroso aunque podrán prolongarlo. La planificación del desarrollo económico puede acelerar el crecimiento, es decir, acortar el intervalo que transcurre hasta que toda la población alcanza un nivel de vida satisfactorio, e indicar la aplicación de algunas medidas de bienestar que no alarguen excesivamente el intervalo. El desarrollo económico es inevitablemente una operación dolorosa pero el progreso de los conocimientos de economía en el siglo veinte, pueden acortarla y proporcionar los anestésicos que no existían en el siglo diecinueve

A largo plazo una tasa de crecimiento más elevada se traducirá en el aumento del empleo. No obstante a corto plazo existe un conflicto entre "la producción máxima" y "el máximo empleo". Métodos que emplean mayor cantidad de mano de obra pero son menos eficientes pueden aumentar el empleo en la actualidad, a cambio de una producción de valor inferior, y

/un excedente

un excedente mucho menor que es el que proporciona los fondos de inversión destinados al aumento de la producción y el empleo en el futuro. Es preciso elegir entre: aumentar el empleo en los años 60 que puede significar menor empleo en los años 70 del que podría haberse obtenido.

Un programa de desarrollo bien concebido puede sin embargo disminuir sustancialmente el conflicto entre "la producción máxima" y "el máximo empleo" a través de varias medidas:

a) El tipo de interés de cuenta más elevado fomentará el empleo de métodos de producción en que se ocupa gran cantidad de mano de obra. Sin embargo, con excepción de las actividades de construcción de viviendas y caminos, la variabilidad efectiva de los coeficientes de producción en la industria moderna no es grande, aunque tampoco es despreciable en el caso de las actividades industriales que se refieren al "manejo y transporte" de materias primas y productos. Sin embargo, a corto plazo, los efectos prácticos son reducidos.

b) Las actividades de construcción de viviendas y caminos ofrecen variadas posibilidades de elección entre métodos de producción que emplean gran cantidad de mano de obra y gran cantidad de capital. Se pueden construir caminos secundarios con una cantidad mínima de capital fijo (bulldozers, equipo para movimiento de tierra, etc.) y abundante mano de obra. Es posible que su costo por kilómetro no sea muy inferior debido a que el ahorro en capital fijo es contrarrestado por el costo de conservación mucho mayor - habrá que reparar estas carreteras anualmente - pero proporcionarán empleo abundante. Lo mismo se aplica a la construcción de centrales hidroeléctricas. Es importante superar dos obstáculos que se oponen a la realización de tal programa que pueden tener efecto considerable a corto plazo sobre el empleo:

i) La construcción de carreteras empleando gran cantidad podrá ser muy demorosa. Es preciso que exista un plan de construcción de carreteras a largo plazo si se desea evitar la adopción de decisiones improvisadas con respecto a las carreteras que deben construirse rápidamente.

ii) Los

ii) Los contratistas prefieren métodos de producción en que se emplee gran cantidad de capital porque se reducen los problemas de manejo y supervisión de mano de obra. Si se les ofrece un contrato en que se les pague "el costo más la utilidad" preferirán aplicar métodos de producción que empleen una pequeña cantidad de mano de obra. Por lo tanto, en los contratos de construcción de carreteras secundarias se debe especificar el uso de métodos que emplean gran cantidad de mano de obra.

c) En tanto que el 90 por ciento o más de la inversión total se encauzará hacia los sectores agrícolas e industriales eficientes, que constituyen la base de la elevada tasa de inversión, a corto plazo éstos no bastarán para lograr el empleo pleno. Habría que desplegar un esfuerzo especial tanto de estímulo como de organización aparte de destinar una parte pequeña de los fondos invertibles (5 a 10 por ciento) a obras públicas rurales, (véase II.4 y III.1.c) que contribuyen a la formación de capital en la agricultura sin que en un comienzo aumenten la producción agrícola. Estas actividades absorben una pequeña parte de los bienes de capital o de las divisas pero pueden ocupar útilmente gran parte de los cesantes disimulados de las zonas rurales. De los salarios pagados a las nuevas personas empleadas en obras públicas rurales - hasta la mitad se gastará en alimentos (que si es necesario se obtendrán mediante la Ley 480 sobre excedentes) y otro 25-30 por ciento en bienes-salarios de producción interna (productos textiles y artículos domésticos). No cabe duda que se encontrarán los recursos necesarios para financiar estas actividades útiles para la creación de empleo. En este caso el problema real es más bien de organización que de capital. Crearlo es la tarea apremiante que se realiza mediante el plan a corto plazo.

d) Finalmente la sincronización de los proyectos de modernización forma parte del plan a corto plazo. Si existe desempleo en una zona deberán postergarse los proyectos destinados a disminuir el empleo y aumentar la eficiencia, a menos que los nuevos proyectos que crean oportunidades de empleo basten para absorber con creces el número de obreros desplazados. Será

/necesario postergar

necesario postergar la construcción de supermercados aunque contribuyen a disminuir el costo de vida y estimular en esta forma la ampliación de otras industrias a largo plazo. Puede aplicarse lo mismo a las fábricas modernas que desplazan a los artesanos.

IV. La política económica como instrumento de crecimiento a corto plazo

Todo programa de desarrollo deliberado consta de dos partes principales:

- A. "¿Qué debe hacerse?" (que a menudo se esboza en lo que se denomina "Marco para el Desarrollo").
- B. "¿Cómo debe hacerse?"

Para llevar a la práctica el plan (parte B) con éxito no basta los objetivos fijados ni los criterios de prioridad y los métodos de evaluación empleados en la selección de proyectos y la composición del programa. Debe aplicarse una política económica coherente y bien coordinada como instrumento deliberado de crecimiento. La programación del desarrollo también se denomina política económica funcional del crecimiento. Servirá para determinar la parte de la inversión que realizará el sector público, pero su parte más importante consistirá en un sistema de estímulos positivos o negativos que alienten o desalienten la inversión privada en algunos sectores, regiones o tecnologías proporcionando al mismo tiempo un incentivo eficaz para la inversión y el ahorro totales. Se considerarán tres instrumentos principales:

1) Política monetaria

- a) ¿Es posible aplicar una política selectiva de crédito en algunos países? ¿Se puede por ejemplo garantizar el suministro de crédito suficiente para utilizar más plenamente la capacidad actual (véase II.1) o discriminar con éxito entre el crédito destinado a la inversión productiva y al consumo? ¿Se podrá proporcionar suministro adecuado de crédito para la agricultura, y al mismo tiempo, crédito para las empresas pequeñas y la artesanía?
- b) Métodos para evitar las presiones inflacionistas o deflacionistas.
- c) Métodos para disminuir el déficit excesivo del balance de pagos, etc.

2) Política fiscal

- a) Medidas tributarias para estimular el ahorro (véase III.2) entre las que se incluye el superávit presupuestario.
- b) Medidas tributarias destinadas a actuar como estímulos positivos y negativos de las inversiones en diferentes sectores (por ejemplo un impuesto "discriminatorio" elevado sobre los edificios de lujo y uno reducido sobre las construcciones baratas).
- c) Una política fiscal general cuyo fin es alcanzar la estabilidad, etc.

3) Política de salarios

La política monetaria y fiscal puede no bastar por sí sola para lograr el crecimiento y la estabilidad. Debe formarse un consenso social sobre la base de principios correspondientes a una política de salarios. Sin embargo, esto sólo se logrará a largo plazo.

4) Política comercial

El grado de protección selectivo que se aplique a la industria naciente se determinará teniendo en cuenta el tipo de cambio de cuenta. (Véase III.1.b.)

5) Incentivos para la pequeña empresa

Construcción de barrios o zonas industriales además de créditos o incentivos fiscales. Servicios de difusión industrial.

6) Formas convenientes de cooperación con la inversión privada extranjera

V. Organización y planificación

1. A corto plazo
2. A largo plazo

La organización institucional de la planificación será diferente en los diversos países. Deberá estudiarse la experiencia de los países de América Latina y la de otros también.

VI. Forma y monto de la Asistencia Técnica

Medidas que puedan adoptarse para mejorar y acelerar la preparación de los proyectos.

VII. Actividades durante la vigencia del programa a corto plazo destinadas a la preparación del programa de desarrollo a largo plazo

ANEXO V

PRESUPUESTO DE INVERSIONES DEL GOBIERNO EN PLANES DE CORTO PLAZO
por H. Agudelo Villa, M. Noriega Morales, F. Pazos y H. Perloff

1. La utilidad del presupuesto de inversiones

El presupuesto de capital, también llamado Presupuesto, puede ser un instrumento importante en planes a corto plazo, pues puede contribuir a tomar mejores decisiones en lo que respecta a proyectos públicos importantes como carreteras, rehabilitación de tierras, represas, escuelas, hospitales, y otros, así como en lo relativo a erogaciones públicas individuales e ingresos fiscales, concentrando la atención en la interrelación entre los proyectos y su prelación.

El plan o presupuesto de inversiones tiene mayor efectividad si se utiliza conjuntamente con un plan general de desarrollo. Sin embargo, puede contribuir considerablemente a decisiones racionales de fomento económico aun cuando no haya tal plan. Esto tiene particular importancia para los países que aún no cuentan con organizaciones planificadoras, pero que tienen un mecanismo presupuestario. Por lo general se requieren varios años para organizar un organismo planificador, para dotarlo debidamente y para preparar planes adecuados de corto y de largo plazo. No obstante, cuando existe un organismo presupuestario, se puede llevar a cabo más rápidamente la elaboración de un plan o presupuesto de inversiones.

El organismo planificador y el organismo presupuestario deben preparar el presupuesto de inversiones en forma cooperativa, aun durante el período inicial cuando la unidad planificadora no haya elaborado planes detallados de fomento. Para esto hay dos razones: primero, se sientan los principios de cooperación para cuando haya planes en firme y para cuando el presupuesto de inversiones sea, en general, un subproducto de los planes de desarrollo. En segundo lugar, se necesitan personas con experiencia en planificación y una visión de conjunto para preparar un presupuesto de inversiones, aun cuando no se cuente con planes determinados de desarrollo

/como puntos

como puntos de referencia. Tanto los proyectos de las dependencias autónomas como los del gobierno central, deben figurar en el presupuesto de inversiones, si bien sólo los primeros pueden estar sujetos a la clase de revisión presupuestaria que disponga la ley.

2. Los programas de la Alianza para el Progreso

En términos de la fase de corto plazo del programa de la Alianza para el Progreso, cuando los países aún no cuenten con una bien establecida entidad planificadora y con planes de corto plazo para enmarcar sus proyectos individuales, pueden utilizar ventajosamente el mecanismo de los presupuestos de inversión. Los países que ya cuentan con oficinas planificadoras y planes de fomento también pueden aprovechar considerablemente el establecimiento de mecanismos relativos a presupuestos de inversión para determinar mejor sus preelaciones y afinar sus planes financieros.

El presente trabajo se basa en la experiencia de países de diversas partes del mundo que han utilizado los presupuestos de inversión, para sugerir principios generales sobre este mecanismo.

3. Categorías de información presupuestaria

Las siguientes clases de información se requieren en una forma u otra:

1. Todo gasto de capital propuesto por un ministerio o división se debe basar, para fines de revisión presupuestaria, en lo siguiente:
 - a) exposición de la necesidad del proyecto;
 - b) el tiempo que se tardará en construir la obra y el tiempo que se espera que dure;
 - c) cálculo del costo total inclusive el costo inicial de capital, los costos anuales de conservación y mantenimiento y los costos netos indirectos (tales como los de productos agrícolas que se pierden por inundación, en el caso de una nueva represa);
 - d) efectos que se esperan, es decir, lo que se piensa lograr indicando los beneficios en términos económicos, si es posible;
 - e) los medios específicos de financiamiento que se emplearán; ya sean internos, si se emplean fondos generales, de fideicomisos, préstamos o utilidades de la obra, o ya sean externos. Cuando se trate de préstamos, una exposición de la manera de amortizarlos, con los respectivos intereses.

2. Todo proyecto de inversión o gasto de capital debe aparecer en el presupuesto así:
 - a) Función. Esto requiere una clasificación funcional de los egresos y la asignación de costos a función determinada como transporte, medidas sanitarias preventivas, enseñanza vocacional y técnica, etc. Aun cuando no exista una clasificación funcional de esta clase, es preferible que los cálculos aproximados de los egresos correspondientes a categorías importantes se atribuyan a finalidades o funciones más bien que a gastos representativos, de un fin en sí mismo (por ejemplo, una clasificación a base de salarios del personal, compras de materiales, etc., sin tener en cuenta el objeto para el cual se destinan tales gastos).
 - b) Patrocinio. La entidad pública que tiene a su cargo el proyecto, o las que se relacionen con él, si el proyecto lo ejecutan conjuntamente varios ministerios o empresas públicas.
 - c) Localidad. La región o regiones donde se ejecutarán los proyectos. Cuando es posible, resulta sumamente útil disponer de una exposición sobre la forma en que las propuestas inversiones de capital se relacionan con otros proyectos propuestos para una región determinada.
3. El orden de prelación determinada debe acompañar a toda proposición de inversión de capital.

4. Alcance

El presupuesto de inversiones se debe presentar dentro del contexto de un presupuesto general que muestre todos los egresos e ingresos fiscales. Así, en lo referente a gastos, además de los egresos de capital, se deben mostrar todos los gastos corrientes, los gastos fijos, el servicio de la deuda, etc., y se deben abarcar los egresos de todas las entidades públicas, ya sean departamentos o ministerios, empresas públicas, entidades de fondos en fideicomiso, o de cualquiera otra clase.

/Definiciones

5. Definiciones

Se debe adoptar con anticipación cierto número de definiciones importantes para que todas las entidades públicas las utilicen y sigan idénticos procedimientos.

El primer punto es la definición de lo que debe figurar y de lo que no debe figurar en el presupuesto de inversión. En un país en que por primera vez se prepara un plan de inversión, conviene generalmente que figuren solamente las construcciones y se omitan todas las compras de máquinas, equipos, etc. Sin embargo, es posible establecer definiciones que permitan distinguir entre maquinaria pesada, de larga duración, que se incluye, y los bienes de corta duración, que no se incluyen en el presupuesto de inversión. También se deben establecer definiciones para guía de los ministerios al preparar presupuestos de elementos particulares entre las diversas funciones. La división por funciones no sólo es valiosa para permitir a los directores saber cuánto se gasta, digamos, en fomento industrial en comparación con el agrícola, la educación y la sanidad, sino que también para diferenciar entre gastos para la sanidad preventiva y la curativa.

6. Relación con los planes de desarrollo

De preferencia, las inversiones que figuren en el presupuesto se deben asentar en los renglones de un plan básico de desarrollo o de mejoramiento. A la larga, el presupuesto de inversiones debe ser el resultado de un plan quinquenal o decenal de desarrollo y de un plan financiero quinquenal que indique la parte financiera del plan de fomento. La aceptación de la idea del presupuesto de inversiones no debe tomarse, de ninguna manera, como sustituto de planes de corto y de largo plazo, sino más bien como su complemento y a veces como su posible punto de partida.

7. Relación con cada proyecto

Un presupuesto de inversiones sólo puede ser tan bueno como el calibre de cada proyecto que lo integre. El presupuesto de inversiones se debe emplear como técnica para velar no sólo porque los totales y las prelaciónes sean lógicas, sino porque cada proyecto propuesto esté bien concebido, bien

/estudiado y

estudiado y responda a una necesidad. Por tanto, el primer paso en la elaboración del presupuesto de inversiones es el de adoptar normas para guía de los diversos ministerios y empresas públicas al preparar y presentar sus proyectos de inversión. Debe ser evidente para todos los interesados que sólo los proyectos que se ciñan a esas normas podrán figurar en el presupuesto de inversiones y, si se requiere financiamiento externo, esto se debe indicar en los proyectos que se presenten. La clave del presupuesto de inversiones es la existencia de proyectos acertados dentro del marco de un plan racional de desarrollo.

ANEXO VI

PREPARACION DE PLANES DE DESARROLLO
DE CORTA DURACION

por H. Agudelo Villa, M. Noriega Morales, F. Pazos y H. Perloff

I. Condiciones distintas en cada país

Hay cuatro clases de condiciones posibles en lo referente a la preparación de planes de desarrollo de corta duración (dos años).

1. Países que ya cuentan con planes de duración media y larga (cuatro años o más) o que pronto los llevarán a término, y en los cuales
 - a) el plan está lo bastante adelantado para merecer financiamiento completo. En este caso no es necesario el plan de corta duración;
 - b) el plan de larga duración no está lo bastante adelantado para merecer el apoyo de un plan general. En este caso los dos primeros años del plan de larga duración se deben indicar con mayores detalles.
2. Países sin planes de larga duración, pero
 - a) organizados para emprender la preparación de un plan de corta duración. En tales casos éste se debe preparar con un presupuesto de inversiones como primer paso en la preparación de un plan de más larga duración;
 - b) no organizados de momento para emprender la preparación de un plan de corta duración. En tales casos se debe procurar la organización de una misión técnica para ayudar en la creación de una entidad de planificación, en la preparación de un presupuesto de inversiones y en la selección de proyectos que se justifiquen bajo cualquier circunstancia.

La elaboración de planes de corta duración se tiene que adaptar a las circunstancias especiales de las distintas clases de condiciones.

Desde el principio se debe pedir que cada país exponga cuál es su situación respecto a planes y entidades de planificación y que determine la clase de ayuda externa que requiere.

/B. Contenido

II. Contenido de los planes de dos años

1. Relación de los objetivos principales y la estrategia global de política económica en lo referente a:

- criterio empleado en la selección de las distintas clases de proyectos;
- criterio con que se establecieron las prelación;
- métodos para estimular la acción nacional, particularmente en la movilización de recursos propios para el desarrollo, inclusive la reforma del sistema tributario;
- incentivos para estimular la iniciativa particular y las cooperativas;
- incentivos para estimular el ahorro y la inversión productiva;
- reformas a realizar para ensanchar los fundamentos de la participación y beneficios económico-sociales; y
- criterio para equilibrar los proyectos económicos y los sociales.

2. Diagnóstico de la economía nacional: condiciones actuales y perspectivas, inclusive datos macroeconómicos y de otra clase a fin de determinar elementos claves como el ingreso nacional, las perspectivas de la exportación y la importación, la balanza de pagos y evaluación de los impedimentos para el crecimiento económico (véase "Análisis de un plan de desarrollo de corta duración").

3. Procedimientos que se siguen o se seguirán respecto al mecanismo esencial de planificación y administración oficiales, inclusive:

- organización de la planificación;
- mecanismos de información (estadísticas adecuadas);
- mecanismos del presupuesto;
- mejoramiento de procedimientos administrativos, inclusive organización de personal, planificación y presupuestos de los ministerios, etc.

4. Plan y presupuesto del sector público consolidados para dos años

Resúmenes que indiquen los elementos principales del plan y su financiamiento, seguidos de:

- descripción minuciosa de cada proyecto, según su prelación y su financiamiento;
- etapa exacta del proyecto y de su ejecución (por ejemplo, si es necesario adquirir terrenos y se han adquirido; si se han emitido las leyes requeridas; si están listas las especificaciones técnicas; si la fase de prueba o de proyecto piloto ya se terminó; si se ha calculado el personal necesario, etc.);

/- relación de

- relación de cada proyecto con el plan general del ministerio o departamento respectivo (por ejemplo, educación, transportes o agricultura);
- cálculos de costo de mantenimiento y reposición durante cada año, por lo menos en cinco años;
- cálculos estimativos del costo de construcción de cada proyecto durante cada año hasta la terminación de las obras;
- efecto que se espera de los proyectos, ya sean negativos o positivos como la inundación de tierras agrícolas en caso de contruirse una represa);
- detalle del personal necesario en cada categoría principal del plan y del personal para cada proyecto dentro del plan de dos años;
- cálculos detallados de los recursos naturales necesarios (combustible, agua, terrenos, etc., y su disponibilidad);
- descripción de las obras complementarias requeridas (como acueductos, cloacas, viviendas, escuelas y edificios necesarios en relación con un proyecto industrial);
- la entidad oficial a cargo de la preparación y ejecución de cada proyecto.

5. Proyectos de particulares y de cooperativas

Los mismos informes que se indican arriba, en lo que sean aplicables. En caso de financiamiento conjunto, calcúlense las proporciones de fondos públicos y de fondos particulares.

6. Plan de financiamiento global

Indíquese la forma de financiamiento interno; la del financiamiento externo, con detalles como préstamos a largo plazo, a corto plazo; donaciones; fondos de Bogotá, fondos de excedentes de productos alimenticios, etc. Efecto que se prevé en la inflación y en la balanza de pagos.

7. Comparación de los efectos previstos del plan con el criterio de la Carta de Punta del Este

- efectos en la integración económica;
- relación con los convenios de productos primarios.

ANEXO VII

EL USO DE LOS PRECIOS DE CUENTA EN LA EVALUACION DE PROGRAMAS

por S. Chakravarty*

I. INTRODUCCION

En algunos de los últimos trabajos sobre los problemas del desarrollo económico se plantea una proposición importante, a saber, que en los países poco desarrollados conviene más emplear los "precios de cuenta" de los factores productivos que los observados en el mercado para determinar las prioridades de un programa de inversión.^{1/} Por programa de inversión se entiende un esquema que sirve para determinar la composición óptima de la producción así como la mejor tecnología posible para los sectores productivos.

En este trabajo se intentará analizar críticamente una serie de problemas relacionados con el empleo de los precios de cuenta en la evaluación de programas. Esos problemas son los siguientes:

- a) Qué significan exactamente los precios de cuenta;
- b) Cómo estimar los precios de cuenta de los factores productivos que interesan;
- c) Si hay o no métodos de determinarlos aproximadamente, aunque no pueda alcanzarse una solución exacta;
- d) En qué condiciones es posible establecer un orden de prelación óptimo sobre la base de los precios de cuenta;
- e) Por último, examinar la posibilidad de que se den situaciones en que los precios de cuenta no lleven a una determinación adecuada de prioridades, pero que, sobre la base de programas globales

* Nota del autor: He contraído una gran deuda con el Profesor P.N. Rosenstein-Rodan que me planteó el problema y me estimuló con sus comentarios. También quiero dejar constancia de mi reconocimiento a los Profesores R.M. Solow, R.S. Eckaus, I.M.D. Little y al Sr. Anisur Rahman por sus inteligentes observaciones. A ninguno de ellos, sin embargo, debe atribuirse responsabilidad alguna por las opiniones que se sustentan en el presente trabajo.

^{1/} J. Tinbergen, The Design of Development (Baltimore, Johns Hopkins Press, 1958); H.B. Chenery y P.G. Clark, Inter-industry Economics (New York, John Wiley, 1959); H.B. Chenery "Política y programas de desarrollo", Boletín Económico de América Latina, Vol III, N° 1, marzo de 1958.

óptimos establecidos directamente, puedan ser útiles para optar entre distintas alternativas con especificaciones más estrictas. Adelantando una conclusión a que ulteriormente se llega en este estudio, cabe señalar que en la situación más realista a que probablemente habrá que enfrentarse, sólo la respuesta afirmativa a la incógnita mencionada en e) dará su verdadero grado de importancia a los precios de cuentas en la evaluación de programas.

Por lo que toca a los problemas de cálculo, ilustraremos nuestra proposición refiriéndonos a los precios de cuenta del capital y las divisas, que comúnmente se consideran los dos factores más importantes de producción para la planificación en las regiones poco desarrolladas. Podrá causar cierta extrañeza que se consideren como factores distintos el capital y las divisas, porque corrientemente se define un factor de producción como el grupo de medios de producción que muestran alto grado de elasticidad de sustitución entre ellos, pero, en relación con otros medios de producción, acusan una elasticidad de sustitución nula o casi nula. Sobre esta base, podría objetarse que el capital y las divisas no se sustituyen el uno al otro en forma tan imperfecta como para describirlos como factores separados. Hay que reconocer que la división no tiene fundamento a priori, sino que se basa en el supuesto, muy cierto en muchos países poco desarrollados, de que son muy escasas - o más bien inexistentes - las posibilidades de exportar e importar productos básicos a precios más o menos constantes. Ello implica que las posibilidades de sustitución se ven tan restringidas que resulta una simplificación conveniente considerar ambos factores por separado.

2. EL CONCEPTO DE LOS PRECIOS DE CUENTA Y SU BASE TEORICA

En el lenguaje de la programación, los precios de cuenta no son más que los multiplicadores Lagrange de un problema constrictivo de búsqueda del óptimo. Otra definición equivalente consiste en describirlos como la solución óptima del llamado problema simétrico "dual". En un sentido económico no representa sino la productividad marginal de los factores de producción en una situación óptima en que se han tomado en consideración todos los usos alternativos. El economista considera que los precios de cuenta son importantes

/porque la

porque la teoría neoclásica de distribución de los recursos postula que el valor del producto nacional a determinados precios de los productos finales se eleva al máximo si los factores productivos se emplean de manera tal que se iguale la productividad de su valor con su rentabilidad.

Sucede así que las condiciones de la competencia perfecta llevan a un resultado idéntico, es decir, a la equivalencia de la productividad marginal con la rentabilidad. Pero, en relación con lo que aquí interesa, es incidental el vínculo con los aspectos institucionales de la competencia perfecta. En cambio, lo que importa es la aplicación de los precios como parámetros para decidir el volumen de la producción. Ahora bien, por diversas razones, los precios observados en una economía subdesarrollada discrepan de los calculados a partir de la solución óptima de un problema de programación. Entre esas razones cabe mencionar las siguientes: a) hay una carencia casi total de instituciones en que se desenvuelva la competencia perfecta; b) hay deficiencias estructurales que no responden a las variaciones de precios. En algunos casos, esto no constituye un mal absoluto desde un punto de vista sociológico más amplio, como en el caso, por ejemplo, en que la productividad marginal de la mano de obra es cero, y el precio de cuenta correspondiente también debiera serlo, pero el mercado debe asignar un nivel de salarios superior a los trabajadores para que puedan subsistir; c) en relación con b) se plantea el problema de que los precios no reflejan y, en consecuencia, no transmiten todas las influencias directas e indirectas tanto a los costos como a la demanda, como ocurriría en condiciones más regulares.

Evidentemente si nuestro objetivo fuera elevar al máximo el valor del ingreso nacional, los precios que deberán considerarse como indicativos para planear la inversión no serán los del mercado, sino los que se denominan precios de cuenta.

Sin embargo, en esta etapa hay que despejar diversas incógnitas:

- a) Cómo llegamos a conocer estos precios de cuenta;
- b) Aun si los conocemos a través de un programa óptimo según se definió anteriormente, cabe que no sean los adecuados, porque el interés del planificador puede radicar no en elevar al máximo el ingreso nacional, sino en otro objetivo o combinación de objetivos.

/En un

En un sentido, la cuestión b) no revista gran importancia, porque la lógica de emplear los precios de cuenta no depende en absoluto de la naturaleza de la función específica de preferencia que se haya establecido. Los precios de cuenta interpretados según el concepto de la programación son perfectamente neutrales con respecto al tipo de elevación al máximo que se emplee; aunque no ocurre lo mismo con su interpretación como precios que se harían efectivos en una situación de competencia perfecta. Pero hay un problema relacionado, aunque distinto, que no es puramente de índole semántica. Se trata del juicio empírico de que los planificadores sugieran y, de contar con atribuciones, lleven a cabo determinados tipos de inversión que rindan frutos en períodos definidos aunque largos. En algunos casos extremos esos proyectos no reportan beneficio alguno durante cierto tiempo. Al evaluar tales proyectos, no basta considerar la influencia que ejercen sobre el intreso nacional corriente. Pero si han de tomarse en cuenta las situaciones futuras, no procede calcular los precios de cuenta en función de las escaseces contemporáneas. Al planificar el desarrollo económico, cambian constantemente la existencia de los factores primarios atinentes y asimismo los aspectos de escasez. De ahí que para la planificación no sólo sean necesarios los precios de cuenta de una fecha determinada, sino también el desarrollo de tales precios en un período, es decir, la trayectoria, puede aparecer una tendencia viciosa sistemática contra los proyectos a largo plazo, al usar solamente los precios de cuenta implícitos en elevar al máximo la producción actual.

Sin embargo, una vez que se han establecido los valores y trayectorias temporales de esos precios, no hay duda de que se simplifica grandemente la tarea de determinar prioridades específicas. Sobre la base de estos cálculos por sí solos es posible elaborar coeficientes de costo-beneficio para los proyectos de inversión, que pueden emplearse para discriminar entre ellos, habida cuenta de la interdependencia que exista tanto en un momento dado como en un plazo más prolongado.

Aceptando lo anterior, queda por examinar la pregunta a), que es decisiva: ¿Cómo llegamos a conocer los precios de cuenta apropiados? Si se conocen, ya se sabe la distribución óptima de la capitalización, y viceversa.

/Por lo

Por lo tanto, aconsejar a los planificadores que resuelvan un problema de programación dinámica, por simplificada que sea su estructura, no es darles recomendación alguna de utilidad inmediata.^{2/}

En este punto, el argumento en abono de los precios de cuenta descansa en nuestra capacidad de idear ciertas aproximaciones, que no exigen la solución de un problema de programación dinámica completo. Así, es posible resolver un modelo de programación a nivel relativamente alto de agregación y determinar la trayectoria temporal de los precios de grupos importantes de factores de la producción, como el trabajo, el capital y las divisas. Una vez hechos estos cálculos generales, se justificaría su empleo para asignar prioridades concretas a los proyectos de inversión de diversos sectores.

Por lo tanto, la derivación de precios de cuenta sobre una base más agregativa, y de ahí más burda, y la decisión de elevar al máximo el ingreso neto o el valor descontado de los ingresos a esos precios ya constituiría un gran avance hacia la obtención de métodos más eficaces de evaluación de programas.

Un procedimiento más aproximado aún sería emplear algunos aspectos cualitativos generales de la capitalización en una economía de la cual se conocen sus características estructurales, a fin de preparar algunas estimaciones aproximadas de los límites en que cabría esperar que cayeran los precios de cuenta de importantes factores de la producción. Se intenta aplicar este procedimiento en nuestro análisis del tipo de interés de cuenta basado en las características cualitativas de un proceso de desarrollo multisectorial. En este punto sólo se trata de sugerir determinados límites sin aspirar a la exactitud cuantitativa.

Como actualmente los métodos de programación del desarrollo se basan casi exclusivamente a los precios corrientes de los factores primarios en el mercado y esos precios discrepan marcadamente de sus valores "intrínsecos", el uso de precios de cuenta aproximados llevará a una distribución más eficiente de los recursos, siempre que las estimaciones sean correctas en sentido cualitativo.

2/ S. Chakravarty, An Outline of a Method or Programme Evaluation, Center for International Studies, M.I.T., C/61-27. R. Dorfman, P.A. Samuelson y R. Solow, Linear Programming and Economic Analysis, McGraw Hill, 1958.

3. EL PROBLEMA DEL CALCULO

a) El precio de cuenta de las divisas

Es bien sabido que el precio de cuenta de las divisas en muchos países poco desarrollados que padecen dificultades crónicas de balance de pagos es mucho más alto que el tipo oficial de cambio. Se mantienen esos precios de las divisas porque, como la elasticidad de precio de las exportaciones y las importaciones es bastante baja, el mecanismo gracias al cual el precio encuentra su propio nivel mediante la equiparación de la demanda total de divisas con la oferta total de las mismas, o no funciona, o lo hace a expensas del crecimiento del ingreso. Por otra parte, hay consenso general en que son transitorias las dificultades que afectan al balance de pagos de los países que inician el proceso de desarrollo, de manera que una vez consolidados determinados cambios estructurales, puede cesar la demanda excesiva de importaciones o la desviación de las exportaciones al mercado interno, con lo cual será posible acercarse bastante al tipo de cambio de equilibrio.^{3/}

Así pues, aunque sea necesario mantener un tipo oficial de cambio distinto del precio de cuenta, éste último será más adecuado para discriminar entre programas alternativos o, en los casos marginales, entre proyectos alternativos. Como los sectores y los procesos dentro de un sector difieren marcadamente en cuanto a las necesidades de divisas directas y cumulativas, tal discriminación es esencial a fin de satisfacer la limitación relativa al equilibrio del balance de pagos. Si esta limitación se refiere a diferentes períodos, habrá que establecer la trayectoria temporal del tipo de cambio de cuenta y no un cambio único que se aplicaría indefinidamente. El procedimiento corriente para determinar el "tipo de cambio de cuenta" en un momento determinado consiste en resolver un problema de programación del tipo siguiente:

^{3/} No obstante, podría abogarse por la devaluación de la moneda nacional en vez de dejar que el tipo de cambio busque su propio nivel. Sin embargo, esto plantea problemas que no son enteramente de índole económica. Además, cuando las devaluaciones son demasiado frecuentes, según las variaciones en la composición de las importaciones previstas en los planes sucesivos, se producirá casi el mismo tipo de efecto inestabilizante que el derivado del método de tipos de cambio fluctuantes.

Se eleva al máximo determinada función de preferencia, como el valor del ingreso nacional, sujeta a una especificación de tecnología y a un nivel prescrito de factores primarios, entre ellos la disponibilidad de divisas.^{4/} Esos modelos fueron extensamente estudiados por Chenery, quien normalmente expresa la función de preferencia como una reducción al mínimo del capital necesario, sujeta a las restricciones de la demanda final, la tecnología y los ingresos de divisas. Chenery incluye también la sustitución de importaciones como un problema de decisión implícito, aunque se descarten técnicas alternativas. Cuando las exportaciones no acusan una elasticidad infinita, se plantea un problema de programación no lineal que también fue considerado por él.^{5/} Conforme a lo dicho en la sección I, si el tipo de problema considerado por Chenery en sus aspectos estáticos se amplía para tener en cuenta la interdependencia temporal, en la forma de las relaciones usuales de recurrencia que caracterizan a un modelo dinámico, la correspondiente función de preferencia puede expresarse en muchas formas. En otras situaciones se han estudiado algunos aspectos relacionados con este problema.^{6/} El resultado total sin embargo, es plantear un problema de dimensiones significativas, aunque parte de las dificultades dimensionales puede atenuarse aprovechando la condición de bloques triangulares que caracteriza a los modelos dinámicos de tipo Leontief. El sistema para subsanar estas dificultades de cómputo es el siguiente:

-
- 4/ El método más global que comprende el déficit (o superávit) de balance de pagos y la tasa de crecimiento del ingreso en la función de bienestar social no puede aplicarse a menos que se cuente con algún procedimiento para calcular numéricamente las tasas relativas de sustitución entre distintos objetivos políticos. No existe ningún método muy asequible para ese objeto, pese a los trabajos de Frisch. Véase R. Frisch, "The Numerical Determination of the Coefficients of a Preference Function", Oslo (mimeografiado).
- 5/ H. B. Chenery y H. Uzawa, "Non-linear Programming in Economic Development", Studies in Linear and Non-linear Programming, editado por Arrow Hurwicz, Uzawa, 1958.
- 6/ Dorfman, Samuelson y Solow, op. cit., capítulo 12.

Se prepara un modelo de programación lineal o no lineal en que se da gran importancia a los sectores dedicados al comercio internacional ya sea por sus ingresos en divisas o por su consumo de ellas en gran escala. Los demás sectores se someten a un proceso de agregación intensiva. Se soluciona el problema resultante de elevación al máximo y se calcula entonces el tipo de cambio de cuenta a base de este análisis aproximado. Se mantiene así cierta noción de lo óptimo, que asociamos con los precios de cuenta de los factores primarios.

También alternativamente, es posible computar la oferta y la demanda de divisas y determinar qué tipo de cambio las equilibra. Debe ponerse en claro que, como el equilibrio es asequible a muchos niveles distintos de ingreso, no hay seguridad alguna de que este tipo de cambio de equilibrio sea el mismo que el tipo de cuenta definido en los párrafos anteriores. Sin embargo, este cálculo puede ser útil para resumir toda la información relacionada con un plan de desarrollo que enfoque la situación de divisas. El cómputo puede efectuarse sobre una base muy global, y asimismo a niveles relativamente disgregativos. Como es natural, cuanto más detalladas sean las informaciones en que se basen estas estimaciones, tanto más exactas serán.

A continuación se indica en qué forma se vinculan todos los componentes de la demanda y la oferta de divisas. Los siguientes símbolos se emplean en la fórmula para determinar el tipo de cambio de cuenta:

- $\{e\}$ - Vector de las exportaciones, para las columnas
- $\{e\}$ - Vector correspondiente de las líneas
- $\{W\}$ - Vector de las inversiones entregadas por los sectores, para las columnas
- $\{\bar{W}\}$ - Vector de las inversiones recibidas por los sectores, para las columnas
- $\{c\}$ - Vector del consumo final en las columnas
- \bar{p} - Nivel de precios de los artículos de producción interna
- $\{p\}$ - Vector de los precios internos
- P_m - Precio de las importaciones, que, para simplificar, se supone homogéneo
- k - Tipo de cambio de cuenta
- m_1 - Cantidad de materias primas importadas
- m_2 - Cantidad de bienes de inversión importados
- m_3 - Importación de bienes de consumo

/Coeficientes:

Coeficientes:

$\{a\}$ - Matriz de Leontif de coeficientes de movimientos

$\{v_1\}$ - Vector de las importaciones por unidad de producto bruto, para las líneas. Pueden también denominarse necesidades de importación no competitivas por unidad de producción.

$\{v_2\}$ - Vector de las importaciones por unidad de inversión recibida para las líneas. Da la composición en importaciones del programa de inversión.

v_3 - Dependencia funcional de las importaciones de bienes de consumo respecto del consumo interno y de los precios relativos en los mercados interno y externo.

M - Valor total de las importaciones (medidas a precios internos)

E - Valor total de las exportaciones (medidas a precios internos)

D - Déficit permisible del balance de pagos. No necesita ser una cifra única sino que puede expresar como límites entre los cuales puede variar el déficit.

El problema consiste entonces en determinar el valor o valores de \underline{K} , de modo que los déficit de balance de pagos no excedan los límites determinados por las posibilidades de ayuda externa. Como las limitaciones raras veces son precisas, es útil calcular valores alternativos de \underline{k} correspondientes a toda una gama de posibilidades relacionadas con \underline{D} . En principio, es posible resolver las distintas situaciones numéricas a fin de obtener una función de clase que vincule el tipo de cambio de cuenta al parámetro \underline{D} , que se supone variable dentro de ciertos límites. Sin embargo, suponiendo que el plan contiene una serie de valores $\{e\}$, $\{w\}$ y $\{e\}$ y que los coeficientes son inflexibles, entonces \underline{k} es la única variable que se adapta a esas magnitudes predeterminadas. Será aconsejable determinar la sensibilidad al reajuste de K en algunas de las magnitudes físicas sujetas a cierto grado de control, por ejemplo, $\{w\}$ que da el contenido en importaciones de la inversión, $\{o\}$ $\{c\}$, la importación de bienes de consumo. Para ello existe la siguiente ecuación final:

$$/ \bar{D} =$$

$$\begin{aligned}
\bar{D} &= m - E \\
&= kp_m - e'p \\
&= kp_m (m_1 + m_2 + m_3) - e'p \\
\bar{D} &= kp_m \left\{ \begin{matrix} \bar{v}_1 \\ \bar{v}_2 \\ \bar{v}_3 \end{matrix} \right\} (I - a)^{-1} (e + w + c) + v_2 \left\{ \bar{w} \right\} + v_3 (c, \bar{p} - p_m) \\
&= \left\{ p_1 e_1 + p_2 e_2 + \dots + p_n e_n \right\}
\end{aligned}$$

Con fines de generalización, damos n cantidades de exportación, pero algunas de ellas serán iguales a cero, pues determinados sectores no exportan nada, como el de servicios. En la multiplicación de la matriz también se guardan debidamente las dimensiones por cuanto $\left\{ \bar{v}_1 \right\}$ es $(1 \times n)$, $(I - a)^{-1}$ es $(n \times n)$, $(e + w + c)$ es $n \times 1$. Por lo tanto, toda la expresión es (1×1) y puede multiplicarse por p_m para obtener el valor en divisas del monto requerido de materias primas importadas.

$\left\{ \bar{w} \right\}$ y $\left\{ w \right\}$ están vinculados por la siguiente ecuación matriz:

$$\left\{ w \right\} = \left\{ w \right\} \left\{ \bar{w} \right\}, \text{ en que } \left[w \right] \text{ es la matriz de los coeficientes de inversión.}^{7/}$$

Cada p_n puede expresarse en la forma siguiente: (2) $p_i = A_{oi} kp_m$ $i = 1 \dots n$ + otros términos, lo que indica la influencia de todos los demás factores primarios que se consideren importantes. Así tenemos $(n + 1)$ ecuaciones para determinar las $(n + 1)$ incógnitas, el tipo de cambio de cuenta k y los precios internos n . Esta circularidad obedece al hecho de que la producción interna requiere importaciones y por ello los precios de los productos internos dependen del que registran éstas en moneda nacional.

^{7/} Para una explicación de esta matriz, véase S. Chakravarty, The Logic of Investment Planning, capítulo V, North Holland Publishing Company.

El análisis anterior fácilmente puede ampliarse para tener en cuenta la heterogeneidad de las importaciones, por lo que no es necesario postular un solo tipo compuesto de importaciones que pueda usarse para varios fines funcionales. La ampliación es de naturaleza meramente algebraica y por eso se relega a un anexo.

De la exposición anterior se desprende que las exportaciones en este caso se han supuesto como de prescripción exógena. Esto constituye una simplificación, aunque no es difícil de justificar, sobre todo cuando la elasticidad del precio de las exportaciones es muy baja o baja en relación con los demás factores en juego. Tales factores comprenden el nivel de la demanda internacional determinada por la elevación de los ingresos mundiales, así como la expansión interna de la demanda de productos de exportación. Si se supone una importante elasticidad de precio, también podrá considerarse lo que se supone una nueva complicación en el análisis. En ese caso, sin embargo, para mantener el análisis dentro de límites manejables habría que reducir considerablemente el número de sectores.

b) El tipo de interés de cuenta

El tipo de interés de cuenta se suele considerar como un concepto más difícil que el tipo de cambio de cuenta. Una razón de ello es que en el caso de las divisas sólo interesan las magnitudes de los movimientos: tal cantidad de importaciones representa una corriente de demanda de divisas y tal otra de exportaciones representa una corriente de oferta de divisas. En cambio, con el tipo de interés de cuenta interesan las relaciones entre las existencias y los movimientos, y las existencias presentan una gran variedad. Estas existencias, además presentan distintos grados de durabilidad. Todos estos aspectos se complican extremadamente si se desea una sola medida de las existencias, como ocurre cuando se habla de "la cantidad de capital" y "el tipo de interés".

La doble ambigüedad de los índices - una debida a los aspectos transversales o espaciales y otra a los longitudinales o intertemporales del capital - hace dudosa la interpretación de esta medida única. Sin embargo, tiene una importancia heurística, como parecen indicar los modelos más rigurosos que abarcan bienes de capital múltiple.^{8/} El método rigurosamente

^{8/} P. A. Samuelson y R. M. Solow "A Complete Capital Model Involving Heterogeneous Capital Goods", Quarterly Journal of Economics, noviembre de 1956.

lógico de derivar un tipo de interés para cada tipo de existencia, que en determinadas condiciones podrían ser iguales entre sí, consiste en definir como de programación dinámica el problema de decisión, estableciendo condiciones iniciales y límites apropiados. No es fácil elegir las condiciones naturales de limitación. Por falta de consistencia en el ámbito espacial de la política, el infinito no constituye una condición límite adecuada para la mayoría de los problemas económicos que se extienden en el tiempo.^{9/}

Todas estas consideraciones teóricas no serán gran consuelo para el planificador si los dirigentes están preocupados de racionar un capital exiguo entre varios proyectos que compiten por él. Lo cierto es que si se conoce la solución de un problema completo de programación dinámica, sabemos al mismo tiempo los tipos de interés de cuenta, porque los determina el programa óptimo de capitalización. En tal sentido, esos tipos pueden usarse para descentralizar la acción ejecutiva permitiendo establecer sencillas reglas de decisión. Cuando esto no es factible, hace falta alguna clase de método expedito de cómputo para clasificar los proyectos por orden de importancia. Cualquiera que sea la aproximación ideada para computar el tipo de cambio de cuenta, aunque sólo sea correcta cualitativamente hablando, será más útil que recurrir al tipo de interés observado en plaza en economías que se caracterizan por imperfecciones del mercado, etc.

En los párrafos subsiguientes se discuten algunas proposiciones relativas al tipo de interés de cuenta con la siguiente serie de hipótesis:

- a) Cuando las existencias de capital crecen a la misma tasa proporcional y las funciones de producción son lineales y homogéneas;
- b) Cuando las tasas relativas de crecimiento de las existencias de capital son distintas, pero se mantiene la misma hipótesis de homogeneidad lineal;
- c) Cuando se supone que las funciones de producción no satisfacen las condiciones de homogeneidad lineal y no rige la tasa equiproporcional de crecimiento de todos los sectores.

^{9/} A este respecto, véase S. Chakravarty, "On the Existence of an Optimum Savings Program", CENIS, C/60-11.

Examinemos estas distintas situaciones en el orden presentado.

a) La situación a) puede subdividirse en los dos casos siguientes: i) caso en que no hay demanda final y ii) caso en que el sistema admite una demanda final, es decir, no se reinvierte todo el producto neto. Ejemplo del caso i) es el modelo dinámico cerrado enunciado por Von Neumann allá por 1930. La organización concreta del modelo de Von Neumann es bien conocida y no es necesario repetirla. Von Neumann derivó como principal conclusión de su estudio la famosa igualdad entre el tipo de interés y la tasa máxima de crecimiento equilibrado que puede alcanzar el sistema. La tasa máxima de crecimiento equilibrado satisface el criterio de eficiencia intertemporal. Sin embargo, no es en sí más que uno de los infinitos caminos eficientes. En cambio, en situaciones referidas a puntos suficientemente distantes en el futuro y a funciones de preferencia que suponen existencias finales de distintos productos, Solow y Samuelson han demostrado que la tasa máxima de crecimiento sostenido es la forma óptima de desarrollo del sistema, salvo en un número finito de plazos temporales. El lapso en que se permite al sistema apartarse del modelo de Von Neumann no depende del horizonte temporal. No hay duda que esto es cierto en los "sistemas cerrados", es decir, en aquellos que no admiten consumo autónomo. Pero como primera aproximación para economías a un nivel muy bajo de ingreso real, no puede descartarse de plano un modelo cerrado, sobre todo como el de Von Neumann, que si toma en consideración distintas composiciones del consumo, también comprende técnicas diferentes para producir un artículo determinado. De ahí que las observaciones anteriores no sean enteramente desatinadas desde el punto de vista empírico, aunque habrá que comprender claramente su naturaleza especial desde un ángulo puramente lógico.

El modelo de Von Neumann de una economía cerrada en expansión ha sido generalizado por Solow y Malinvaud, quienes le dan menor rigidez al postulado de reinvertir todo el producto neto. En otras palabras, suponen que el coeficiente de ahorro es mejor que la unidad. Pese a diferencias de presentación, es la misma la relación dada por estos autores entre el tipo de interés y el tipo de crecimiento.

/La siguiente

La siguiente expresión de dicha relación se debe a Solow^{10/}, quien considera que tanto los capitalistas como los asalariados tienen un ahorro constante proporcional a sus ingresos.

$$\rho = \frac{g}{1-D} + \frac{\sigma_R}{D} + \frac{\sigma_W}{D}$$

en que: ρ es el tipo de interés

g es la tasa de desarrollo

σ_R es el coeficiente de ahorro de los rentistas

σ_W es el coeficiente de ahorro de los asalariados

D es la parte que representan las utilidades en el ingreso total

Es evidente que $\rho \geq g$ según que el denominador sea ≤ 1 . Ahora el denominador puede expresarse así:

$$\frac{D\sigma_R + (1-D)\sigma_W}{D}$$

La expresión $D\sigma_R + (1-D)\sigma_W$ no es más que el promedio ponderado de ambos coeficientes de ahorro o el coeficiente de ahorro general de la economía. Por lo tanto, es posible anotar $\rho = \frac{g}{s/D}$, en que 's' es el coeficiente global de ahorro. Fácilmente se aprecia que esta relación sólo es una generalización de los resultados logrados por Von Neumann. En la hipótesis concreta de Von Neumann de que $\sigma_R = 1$ y $\sigma_W = 0$, la fórmula anterior indica que $\rho = g$. Cuando se postulan valores positivos para σ_W , existen otras constelaciones de coeficientes en que se da la igualdad. Aunque la fórmula apunta hacia la posibilidad teórica de que el tipo de interés sea inferior a la tasa de crecimiento, todas las informaciones empíricas hacen descartar esa presunción como poco realista. Se justifica así el considerar la igualdad como caso límite.

^{10/} R. M. Solow, "Notes towards a Wicksellian Theory of Distributive Share" (mimeografiado).

De los datos proporcionados por S. J. Patel (Indian Economic Review, febrero de 1956), parece que s/D en la India puede encontrarse entre 0.5 y 0.3, según cómo se clasifique el ingreso en los sectores internos. Así, si se supone el 4 por ciento como tasa máxima de crecimiento sostenido del ingreso, el tipo de interés queda entre 8 y 12 por ciento. Resulta evidente que el tipo de interés sube cuando es más alta la tasa de crecimiento y que decae con una tasa más elevada de ahorro.

El empleo de la fórmula anterior permite calcular los límites del tipo de interés de cuenta si nuestros conocimientos a priori indican fehacientemente que la "verdadera escasez" de capital es mayor que la indicada por el tipo de interés vigente. En ese caso, los límites los determinan el tipo de interés vigente, por una parte, y la fórmula que vincula el tipo de interés con la tasa máxima de crecimiento sostenido, por la otra. La tasa máxima de crecimiento sostenido puede calcularse en una primera aproximación partiendo de los datos que suelen proporcionar las dos matrices de Leontief. En las hipótesis de Leontief, la tasa máxima de crecimiento sostenido está determinada por la raíz Frobenius de la matriz $B(I-A)^{-1}$, que naturalmente no es negativa. En situaciones más generales, serían mayores las dificultades de cómputo.^{11/}

En este aspecto cabe recordar dos puntos:

a) El tipo de interés calculado según el método descrito no es el que suele definirse en relación con el mercado monetario o de capitales. Esto es evidente porque el modelo no introduce la inseguridad y la correspondiente distinción entre distintos tipos de activos.

b) El tipo de interés derivado de la fórmula de Solow es distinto de la tasa pura de descuento temporal. Toma en cuenta tanto la productividad como la previsión. La influencia de la productividad se incluye en el numerador, en tanto que el coeficiente de ahorro representa la influencia de la previsión. En la previsión en ra en juego el factor de preferencia temporal. La tasa pura de descuento temporal implícita puede calcularse suponiendo que la tasa observada de ahorro resulta de la

^{11/} Al usar la fórmula correspondiente a la situación generalizada de Von Neumann, hay que considerar si es óptima o no la decisión que afecta a la tasa de ahorro. Si no cabe derivar ninguna conclusión de óptimo para el coeficiente de ahorro, el tipo de interés calculado con la ecuación de Solow no medirá la escasez intrínseca del capital.

decisión de elevar al máximo la suma de los valores descontados del consumo en un período. Esto es análogo al famoso modelo de ahorro óptimo de Ramsey. La diferencia consiste en introducir una tasa de descuento temporal no igual a cero, que Ramsey habría considerado inapropiada por motivos éticos, y en la restricción adicional que supone reducir el problema de "trayectoria máxima" a otro de "punto máximo". Por problema de "punto máximo" se entiende el problema de elevar al máximo un integral de las utilidades descontadas usando una tasa de ahorro escogida de una vez por todas. El plazo puede ser finito o infinito, según sea el punto de vista del planificador. En el caso finito, debería haber una provisión para el equipo de término. Entonces, a cada tasa de ahorro, correspondería una tasa subyacente de preferencia temporal.

Este problema ha sido investigado por Tinbergen^{12/}, quien da varias relaciones de equilibrio que contienen la tasa de descuento temporal, la tasa de ahorro y el coeficiente de capital, basadas cada una en una hipótesis concreta relativa a la función de utilidad. La función de utilidad en que se basa el problema más sencillo es, en su caso, logarítmica. Sin embargo, conviene señalar que el problema que aquí interesa es el inverso lógico del que preocupa a Tinbergen. El trata de descubrir la tasa óptima de ahorro que corresponde a cualquier valor dado del coeficiente de capital y la preferencia temporal. En nuestro caso deseamos conocer la preferencia temporal subyacente, admitiendo que la tasa de ahorro es ya óptima y que los demás parámetros permanecen constantes.

El resultado de Tinbergen puede generalizarse introduciendo tipos de funciones de producción y de utilidad más generales que los logarítmicos o hiperbólicos considerados por él. Hay mucho campo de investigación en este sentido.

c) Considérese ahora la situación en que se supone que todos los sectores no crecen a la misma tasa proporcional, pero que todas las funciones de producción relacionadas tienen las propiedades de convexidad requeridas.

12/ J. Tinbergen, "The Optimum Rate of Savings", Economic Journal, 1956.

En este caso ya no son constantes los precios relativos y el tipo de interés. Además, como la tasa de crecimiento no es un número único que caracterice a todo el proceso, hay que tratar con equilibrios en movimiento constante, por así decirlo, y se desplazaría continuamente la relación que guarda la tasa de crecimiento con el tipo de interés. Por otra parte, en este caso la "tasa de crecimiento" constituye en sí misma un concepto algo ambiguo. Los diversos tipos propios de interés ya no son iguales al tipo propio de interés del producto numerario. Por lo tanto, parece que se podría decir muy poco sobre este asunto sin entrar de lleno en la solución de un problema de programación dinámica. En principio, la solución óptima es siempre posible en el caso b), pero para llegar a ella hay que especificar primero las condiciones apropiadas de término, las existencias iniciales y el perfil temporal del consumo en todo el período. Una vez realizada esta tarea, deben aplicarse las técnicas corrientes de elevación al máximo en el tiempo. Esos problemas fueron considerados en un trabajo anterior titulado "A Complete Model of Programme Evaluation". Dorfman, Samuelson y Solow, Linear Programming and Economic Analysis, capítulo 12, tratan el tema en términos generales.

4. CALCULO DE PRIORIDADES

En esta sección se estudia el método de calcular las prioridades de un programa de inversión usando los precios de cuenta. Hay que tener presente que cuando se calculan las relaciones de costos-beneficios de un solo proyecto, se hace como parte de un programa y no se considera el proyecto aislado. Ello se debe a que los proyectos están necesariamente relacionados entre sí y suponen determinadas hipótesis acerca del resto de la economía. Así, puede elegirse un proyecto determinado dentro de un conjunto de proyectos en competencia si se supone que el resto de los programas quedará relativamente inalterado por efecto de esa elección.

También es posible tomar una situación más general, en que haya una colección de proyectos que por razones técnicas no pueden separarse para decidir sobre uno por uno. En este caso hay que tratar todo el conjunto como una unidad y los cálculos de costos-beneficios habrán de realizarse para toda esa unidad. Es importante subrayar la imposibilidad de separar

/los proyectos

los proyectos técnicamente. El supuesto de la homogeneidad lineal es decisivo para aplicar la teoría de los precios de cuenta, en su sentido corriente, porque se trata en esencia de un problema de decisiones por partes. Cuando se aplica en situaciones caracterizadas por rendimientos crecientes o grandes economías externas, la decisión por partes lleva a una producción insuficiente o nula. Ello obstaculiza el resto del programa, donde las producciones referidas constituyen ingredientes técnicos necesarios. En esas situaciones resulta más conveniente resolver acerca de todo el problema simultáneamente, como si se tratase de decisiones coordinadas.^{13/}

Las ventajas de la técnica de los precios de cuenta se realzan considerablemente cuando puede suponerse que el complejo de problemas de planeamiento se puede descomponer en las etapas siguientes:

- a) Cuánto debe invertirse en determinado número de años;
- b) Cómo distribuir la inversión total entre los distintos sectores de la economía;
- c) Cómo elegir el mejor método de aprovechar los recursos asignados a un sector.

Si las etapas fueran estrictamente consecutivas cabría pensar que la decisión implícita en la etapa b) se basa en una elevación del ingreso al máximo en un lapso determinado que dependería de todas las interdependencias de producción, inversión y consumo. Esto indicaría aproximadamente cuánto hay que invertir en cada sector. Cuando hay sectores - como el de la infra-estructura social - en que es imperativa la inversión cualquiera que sea el resultado del proceso de elevación al máximo, procede considerar el resto de los sectores para los fines de decisión.

La decisión en la etapa c) puede basarse en el empleo de un tipo de interés de cuenta y un determinado perfil temporal de la producción con la condición de que se reduzcan al mínimo los costos.

^{13/} Las posibilidades de decisión descentralizada en situaciones en que falta la homogeneidad o independencia postuladas por la teoría clásica han sido investigadas en un importante estudio por K. J. Arrow y Lionel Hurwicz en Essays in Honour of Harold Hotelling editados por R. W. Pfouts, Chapel Hill, North Carolina.

Tanto teórica como prácticamente, las etapas pueden no estar tan diferenciadas, en cuyo caso habría que llegar a decisiones simultáneamente sobre b) y c). Entonces sería necesario reemplazar la técnica del tipo de cuenta por los métodos generales de programación dinámica.

Considérese ahora el problema en sus aspectos cuantitativos. Se emplean las siguientes notaciones:

$W_i(t)$ - La inversión en el proyecto por unidad de tiempo

$F_i(t)$ - El componente extranjero de la inversión por unidad de tiempo

$F_i = aW_i$ en que $0 \leq a \leq 1$

g - Duración del período de gestación

n - Duración del período de explotación

r - Tipo de interés de cuenta

k - Tipo de cambio de cuenta

$D(t)$ - Gastos corrientes de explotación de un proyecto

Entonces el costo de un proyecto puede calcularse en la forma siguiente:

Tenemos $F_i = aW_i$

Por lo tanto, $H_i = (1-a)W_i$, siendo H_i el componente interno de la inversión. Como valoramos el componente extranjero de la inversión al tipo de cambio de cuenta, tenemos:

$$\begin{aligned} kaW_i + (1-a)W_i &= W_i (ka + 1 - a) \\ &= W_i \{1 - a(1 - k)\} \end{aligned}$$

Supóngase que se conoce la curva temporal de la actividad de la construcción: $W(t)$. Entonces el costo de inversión en el proyecto puede calcularse de la manera siguiente:

$$C = \sum_{t=g}^{\infty} W(t) \{1 - a(1 - k)\} (1 + r)^{-t} + \sum_0^n D(t) (1 + r)^{-t}$$

El primer término de la izquierda indica la inversión efectuada durante el período de gestación del proyecto y la segunda parte representa los gastos causados en el período de explotación. Ahora bien, la regla de decisión consiste en reducir al mínimo C en un determinado perfil temporal de la producción. Dicho en otras palabras, los proyectos por comparar son aquellos que dan el mismo perfil temporal de producción, dado el problema general de planificación. Entre estos proyectos, se escogerá aquel que reduce al mínimo el costo total, combinando los gastos durante el período de gestación y explotación del proyecto.

5. CONCLUSIONES

En esta sección se reseñan sumariamente las conclusiones derivadas de las secciones anteriores y se aplica el concepto de precio de cuenta a algunos problemas prácticos planteados en materia de planificación en la India.

En pocas palabras, nuestra exposición reveló claramente que la técnica de los precios de cuenta es un método de cómputo útil y expedito para organizar un sistema relativamente "eficiente" de evaluación de programas. Decimos "relativamente eficiente" porque a falta de convexidad en los procesos de producción de determinados sectores, el método de los precios de cuenta no permite llegar a una constelación "eficiente" del sistema. Las ventajas de los precios de cuenta son manifiestas, aunque los que se empleen no sean muy exactos sino meras aproximaciones; sin embargo, importa que se inclinen en la dirección correcta. Conocidos los datos, el cálculo del tipo de cambio de cuenta no ofrece grandes dificultades. A este respecto pueden ser útiles tanto el procedimiento simplificado descrito en este trabajo como el de programación lineal, más complejo, analizado por Chenery. El tipo de interés de cuenta presenta mayores dificultades conceptuales. Pero si se emplea el procedimiento de aproximación señalado anteriormente en este trabajo, se obtienen variaciones de 8 a 12 por ciento para el tipo de interés en la India. El tipo exacto de interés de cuenta puede ser más alto, pero no es probable que decaiga por debajo del límite inferior. Ello da una base para evaluar proyectos que sólo son económicos cuando el tipo de interés es de 4 ó $4\frac{1}{2}$ por ciento.

La aplicabilidad de los precios de cuenta a los problemas empíricos podrá comprenderse mejor considerando el problema de optar entre la importación de abonos, el establecimiento de una fábrica de fertilizantes y la adquisición de maquinaria para producir equipo de fabricación de fertilizantes. En los modelos austriacos sencillos, en que la elección se restringe a una disyuntiva, el costo de una elección equivale al beneficio que se pierde por prescindir de la otra. Sin embargo, el problema es más difícil cuando existen numerosas posibilidades para cada unidad de

/inversión. En

inversión. En tales condiciones, el costo de oportunidad de una unidad de inversión se mide por el tipo de interés de cuenta. Análogamente, el costo de una unidad de importaciones debe valorarse al tipo de cambio de cuenta, más bien que al tipo oficial. Así, por ejemplo, suponiendo un tipo de cambio de cuenta equivalente a 6 rupias por dólar y una tasa de interés que está entre el 8 y el 12 por ciento, es posible calcular el costo de cada tipo de proyecto durante todo el período de gestación, dado el perfil temporal de la actividad de construcción. Por otra parte, con un determinado perfil temporal de la producción, en este caso la agropecuaria, es posible calcular los gastos totales de cada proyecto, a saber, los de inversión y explotación. A igualdad de condiciones, se optará, naturalmente, por el proyecto de menor costo.

El mismo argumento puede aplicarse a otros problemas, como el de elegir entre distintos tipos de centrales eléctricas. Una importante aportación a este respecto es el trabajo del profesor P. N. Rosenstein-Rodan sobre la energía atómica en el programa del desarrollo de la India.^{14/}

Todo esto abona la utilidad del método de los precios de cuenta en las tareas prácticas de elaboración de una política, siempre y cuando se tengan presentes las reservas del caso.

^{14/} P. N. Rosenstein-Rodan, "Contribution of Atomic Energy to a Power Program", C/59-15.

APENDICE

Tipo de cambio de cuenta: el caso general

Este anexo trata de la forma de determinar el tipo de cambio de cuenta cuando las importaciones comprenden diferentes clases de productos.

El precio de cada producto nacional en moneda nacional está determinado por la ecuación siguiente:

$$P_i = k (A_{n+1, i} P_{n+1} + A_{n+2, i} P_{n+2} + \dots + A_{n+j, i} P_{n+j}) \quad (i = 1, 2, \dots, n)$$

+ la contribución de otros factores primarios.

Aquí $A_{n+1, i}$ es el coeficiente cumulativo del primer producto importado en la producción del artículo i de origen nacional. Tenemos n ecuaciones correspondientes a n artículos nacionales.

Además, contamos con la ecuación relativa al déficit permisible del balance de pagos:

$$C = k \left[\left\{ (p_{n+j})' \begin{bmatrix} v_1 \\ v_2 \end{bmatrix} [I-a]^{-1} \right\} (e + w + c) + (p_{n+j})' \begin{bmatrix} v_2 \\ v_3 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} w \\ c \end{bmatrix} \right] - (p)' (e)$$

Hay entonces $(n + 1)$ ecuaciones para determinar $(n + 1)$ precios, n precios internos y un tipo de cambio de cuenta.

Las dimensiones de las matrices indicadas y de los vectores columnas son las siguientes:

- i) $(p_{n+j})'$ es un vector renglón de dimensión $(1 \times j)$
- ii) $\begin{bmatrix} v_1 \\ v_2 \end{bmatrix}$ es una matriz de dimensión $(j \times n)$
- iii) $[I - a]^{-1}$ es una matriz de dimensión $(n \times n)$. Así el producto tiene la dimensión $(1 \times n)$ y es un vector renglón.
- iv) $(e + w + c)$ es un vector columna de dimensión $(n \times 1)$. Así, el primer término entre paréntesis es un escalar, que indica el monto total gastado en la importación de materias primas.
- v) $\begin{bmatrix} v_2 \\ v_3 \end{bmatrix}$ es una matriz de dimensión $(j \times n)$
- vi) $\begin{bmatrix} w \\ c \end{bmatrix}$ es un vector columna de dimensión $(n \times 1)$.

vii) El segundo término entre paréntesis es (1×1) , también un escalar, que indica la cantidad gastada en la importación de bienes de inversión.

viii) $v_3 (c, p_{n+j})'$, $(p_i)'$ es un vector columna de dimensión $(j \times 1)$.

El tercer término también es escalar e indica la cantidad gastada en la importación de bienes de consumo.

ix) $(p)'$ (e) es también un escalar pues (p') es $(1 \times n)$ y (e) es $(n \times 1)$.

En este caso, las exportaciones se determinaron exogenamente. También puede considerarse un caso más general, en que las exportaciones se determinan con la serie de cálculos anteriores. Sin embargo, para ello se requeriría un método más complicado.

ANEXO VIII

PROYECTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES EN UN PROGRAMA A CORTO PLAZO

por Louis Delwart

1. Compromisos en virtud de la Carta de Punta del Este

Al firmar la carta de Punta del Este, los países han contraído compromisos de preparar proyectos no sólo económicos sino también sociales. Los objetivos de la Carta no se limitan a una tasa mínima de 2.5 por ciento de crecimiento por habitante; se mencionan también objetivos concretos en materia de educación, salud pública, agua potable, etc.

2. Competencia por recursos escasos

Proyectos económicos y sociales compiten por recursos escasos; sin embargo, sus repercusiones sobre la economía son en cierto modo diferentes. Los proyectos económicos tienen generalmente más altos coeficientes de rendimiento, en parte porque dan resultados más rápidos. Además, sus efectos indirectos sobre la producción son en general mayores, porque estimulan mayor producción complementaria en otros sectores industriales, y contribuyen a la formación de nuevos grupos de empresarios y administradores.

Por otra parte, los proyectos sociales tienen a menudo un mayor efecto multiplicador del empleo por gastarse una menor proporción de su total en bienes de importación. Tienen, sin embargo, la desventaja de crear estructuras que pueden requerir en el futuro gastos excesivamente cuantiosos de mantenimiento y de funcionamiento.

3. Una definición de la inversión económica y social

La mayoría de las definiciones de inversión económica giran en torno al concepto de una contribución directa a un nivel más alto de productividad, en contraste con la inversión social cuyos efectos sobre la productividad se dejan sentir en general a largo plazo; sería posible dar una definición todavía más precisa.

Conveniencia de adoptar una definición funcional como las que utilizan las instituciones que probablemente proporcionen el financiamiento. Se podría adoptar por ejemplo la definición del Fondo Fiduciario para el Progreso Social del Banco Interamericano que considera como inversión de

/tipo social

tipo social toda inversión en materia de utilización de la tierra, de abastecimiento de agua, servicios sanitarios, vivienda para grupos de bajos ingresos, y ciertos tipos de servicios de educación superior y de capacitación.

4. Relación histórica entre la inversión social y total

En América Latina la relación histórica entre la inversión social y la inversión total ha sido de 15 a 25 por ciento, registrándose en general los más altos coeficientes en los países más desarrollados.

Tendencia reciente al aumento de inversiones sociales financiadas con fondos extranjeros. ¿Será un fenómeno temporal, motivado por la prolongada escasez de financiamiento extranjero para esos proyectos?

5. Primera tentativa de elección dentro de un programa a corto plazo

Primera prioridad: inversiones estratégicas o de "crisis". Estas inversiones (de tipo económico o social) tienen que ser imprescindibles para evitar un derrumbe de la estructura económica y/o política del país (por ejemplo, para evitar una violenta erupción social en determinada región; o el descalabro inmediato del sistema de transporte). Estas inversiones estratégicas deben entenderse en un sentido muy limitado.

Segunda prioridad: todas las inversiones económicas necesarias para que el país logre su tasa de crecimiento anual preestablecida (por ejemplo de 5 por ciento).

Tercera prioridad: las inversiones sociales no estratégicas, que así pasarán a ser de carácter residual.

Esta clasificación se sugiere solamente como una primera aproximación. Será revisada a la luz de consideraciones políticas y de otra índole: posiblemente habrá que modificarla algo para tener en cuenta los efectos de insumo-producto de cada categoría de inversión.

6. Naturaleza dual de la inversión económica y social

Casi todas las inversiones económicas tienen consecuencias sociales de mayor o menor alcance; lo contrario sucede en el caso de la inversión social.

Hay sin embargo, tipos de inversión económica que tienen una repercusión social relativamente grande. Así son por ejemplo las inversiones que tienden a reducir el costo de los artículos de primera necesidad, como alimentos elaborados, ropa, muebles; también las inversiones que

/como alimentos

como alimentos elaborados, ropa, muebles; también las inversiones que utilizan gran cantidad de mano de obra. A la inversa, ciertos programas de capacitación intensiva pueden ser una inversión social con gran repercusión económica; otro tanto puede decirse de muchos programas de medicina preventiva.

No es necesario invertir cuantiosas sumas en la inversión social para obtener resultados manifiestos (se pueden construir escuelas rurales con techos de paja, montadas sobre cuatro palos, y sin muros, servicio de abastecimiento de agua a zonas urbanas pobres mediante una simple cañería de cobre).

7. Limitaciones en la elección entre inversiones sociales y económicas dentro de un programa de dos años

Limitaciones físicas: todo trabajo en curso debe tener prioridad, que se trate de proyectos sociales o de proyectos económicos;

- impuestos por presupuestos ya aprobados, incluso para el año próximo;
- impuestos por legislación relativa a la asignación de fondos (los ingresos obtenidos del impuesto sobre la gasolina deben invertirse en carreteras);
- legislación local que impide ciertas actividades;
- falta de mecanismos administrativos eficientes que puedan llevar a cabo, dentro de los dos años, ciertos tipos de proyectos económicos o sociales;
- limitaciones impuestas por los campos de actividad de los organismos internacionales de financiamiento. Cada organismo puede financiar sólo ciertos tipos de operaciones. La composición de la parte del programa que se financia en el extranjero deberá adaptarse a estas limitaciones.

8. Otros aspectos de una política de progreso social

Es posible que el método que se sugiere aquí para determinar la proporción de inversiones de tipo social deje a este sector sólo una modesta proporción de la inversión total.

Sin embargo, una política social adecuada se puede seguir sin gastos enormes de inversión si se toman medidas vigorosas en materia de salarios y de política agraria, tributaria, arancelaria y crediticia.

ANEXO IX

EL PLAN DE ACCION DE SÃO PAULO

Una exposición sobre la Técnica de Planificación Adoptada por el Grupo de Planeamiento

INTRODUCCION

La presente exposición tiene por objeto proporcionar al Grupo de Trabajo encargado de preparar los documentos que presentará la delegación de Brasil a la próxima reunión de Montevideo, informaciones sucintas sobre la metodología empleada en la elaboración del Plan de Acción del actual gobierno del Estado de São Paulo, así como dar una idea de la estructura y el funcionamiento del sistema financiero y de los sistemas de control usados para vigilar la realización del Plan. Debido a que se disponía de poco tiempo, se decidió incluir en esta exposición solamente los aspectos no tratados explícitamente en documentos ya publicados sobre el Plan o en los mensajes anuales del Gobernador Carvalho Pinto a la Asamblea Legislativa del Estado.

I. LA ELABORACION DEL PLAN

1. La elaboración del Plan de Acción y la implantación de un sistema de presupuesto por programas del Estado de São Paulo se inició mediante consultas a toda la Administración Estatal sobre las necesidades por atender y los programas por ejecutar. Así el Decreto No. 34 656 del 12 de febrero de 1959, al mismo tiempo que creaba un Grupo de Planificación, estipulaba que todos los organismos de la administración, inclusive los autónomos y las sociedades de economía mixta, presentaran exposiciones sobre los problemas fundamentales relacionados con la ejecución de obras y servicios que les estaban encargados. Estas exposiciones debían además, según el mismo decreto, ir acompañadas de sugerencias que conducen a la solución de los problemas cuantificados y a la programación correspondiente de las actividades, para un período de cuatro años, así como la indicación aproximada del volumen de los recursos financieros necesarios para la ejecución de los servicios y obras y una breve justificación de los programas.

2. El grupo de Planificación al recibir cada uno de esos programas procuró analizarlos en cuanto a dos aspectos:

- a) El de las necesidades de los diversos sectores que comprende Administración estadual (educación, salud, etc.) y el del desarrollo económico y social del estado.
- b) El de la coherencia de cada programa con el de otros organismos de la administración.

Con esto se trató de lograr que sólo se incorporaran a los objetivos del Plan los proyectos que hubiesen sido sometidos a análisis, así como que esos objetivos fueran mutuamente compatibles y no contradictorios y que crearan condiciones para la continuidad del proceso de crecimiento de la economía paulista.

3. Posteriormente se discutieron los resultados de ese análisis con los organismos interesados, lo que en muchos casos dió origen a la reformulación de ciertos proyectos o al perfeccionamiento de otros. Así se obtuvo la amplia participación de toda la administración estadual para la formulación del Plan así como su responsabilización conjunta en el proceso de realización de los programas presentados.

4. Durante todo el período de elaboración de los programas sectoriales el Grupo de Planificación realizó un análisis de la evolución de la economía paulista en los últimos doce años, y se procuró determinar los cambios ocurridos en la estructura del producto real del Estado de Sao Paulo. También se analizó la evolución de la agricultura y la industria paulista en el período 1947-1958, dedicándose especial atención a las tendencias de modificación de la estructura de producción de esos sectores. Este último análisis reveló algunos puntos sobre los cuales el gobierno del Estado, dentro de su competencia constitucional, podría actuar y así contribuir a garantizar que la economía continuase desarrollándose a un ritmo semejante al observado en el pasado reciente.

5. Con relación al financiamiento de los programas, se adoptó la directiva básica de elaborar y ejecutar un plan que se encuadrara dentro de las fuentes normales y actuales de recursos del gobierno del Estado, es decir sin aumentar los impuestos o crear nuevas fuentes de ingreso, de carácter impositivo, y sin disposiciones específicas sobre la ejecución de los programas. Se pretendía, con esa planificación, una mejor utilización de los recursos de los organismos de financiamiento del gobierno del

Estado (Banco del Estado de São Paulo, Caixa Económica Estadual e Instituto de Previdencia de Estado de São Paulo).

6. A fin de estimar, de acuerdo con esa directiva, las disponibilidades financieras para la ejecución del Plan, el Grupo de Planeamiento inició, junto con la Secretaría de Fazenda, un análisis y proyección de ingresos y gastos del Estado para un período de cuatro años, distinguiéndose, en el caso de los gastos, la proporción que se destina a costear el mecanismo administrativo de los gastos destinados a las inversiones.
7. Sobre la base de los gastos previstos para el año 1959, se proyectaron los gastos corrientes distinguiéndose, para ese objeto, entre los gastos destinados a la remuneración de los funcionarios, de los destinados a la adquisición de materiales y al pago de servicios y otros cargos.
8. En lo que se refiere al personal, se consideraron dos tipos de aumentos: uno que deriva del aumento de los sueldos, que es medida de orden administrativo y general, pudiendo por lo tanto ser programado; y otra que deriva de la ampliación del cuadro del personal, que se hace necesaria por la misma ejecución del plan de inversión, que acarrea siempre aumentos de los servicios. Para los gastos en material y servicios se proyectaron igualmente dos tipos de aumento, uno determinado por la elevación del nivel de precios que fue atendido mediante la adopción de una tasa de inflación sobre los precios de principios de 1959, y otro derivado de la ya mencionada ampliación de servicios, que motivaron la asignación de una cuota determinada de recursos para atender ese tipo de aumento.
9. Sumadas esas parcelas destinadas a costear los gastos de administración y los cargos de orden legal, y confrontadas con el pronóstico de los gastos, se obtuvo un saldo del orden de los 100 billones de cruzeiros que representaba las disponibilidades previstas, dentro de los cuatro años del actual gobierno, que se destinarán a la inversión.
10. En función de los programas presentados por los organismos de Administración del Estado y del volumen de los nuevos recursos necesarios para la ejecución o sea, deducidas del total necesario los gastos con recursos de algún modo asegurados (asignaciones específicas por legislaciones anteriores, financiamiento ya obtenidos, etc.) se llegó a una distribución sectorial dentro de cada ejercicio de aquellos 100 billones de cruzeiros.

II. APROBACION DEL PLAN

11. En la estructura vigente de la distribución de poderes, la competencia del Legislativo para aprobar los planes gubernamentales deriva de la autorización del Ejecutivo para adoptar las medidas necesarias a fin de llevar a la práctica los objetivos del Plan, especialmente las indispensables medidas de carácter financiero. Esta autorización es condición indispensable para realizar los gastos, y se concede normalmente una vez al año, a través de la votación y aprobación del presupuesto.

12. Considerada esa situación y una vez establecidos los objetivos que deben alcanzar los principales sectores de la Administración, dentro del período gubernamental, y fijada la distribución de recursos, se elaboró el proyecto de ley que contiene las medidas de carácter financiero necesarias para la ejecución del Plan de Acción; este proyecto se transformó en la ley No. 5 444, del 17 de noviembre de 1959.

III. LOS OBJETIVOS DEL PLAN ^{1/}

13. El objetivo general del Plan de Acción es mejorar, perfeccionar y actualizar las actividades del Estado a fin de colocarla a un nivel adecuado al progreso paulista. Está orientada hacia dos grandes grupos de finalidades:

- a) Inversiones destinadas a mejorar las condiciones del hombre, o sea inversiones que implican a mejorar el bienestar y la productividad de la población;
- b) Inversiones para promover el desarrollo, o sea, inversiones masivas en la infraestructura de la economía y en programas de fomento y estímulo para la expansión agrícola e industrial.

14. A los sectores relacionados con el mejoramiento de las condiciones del hombre se destinó el 30.7 por ciento de los recursos financieros disponibles, es decir, 30 725 millones de cruzeiros, distribuidos en la siguiente forma:

- a) Para el sector "Educación, Cultura e Investigación" se destinó la importante suma de 14 682 millones de cruzeiros, habiéndose programado, entre otros, los siguientes objetivos principales: la construcción e instalación de 7 000 salas de clase de enseñanza primaria, con capacidad para 110 000 alumnos; la construcción y dotación de equipo de 30 unidades de enseñanza industrial; la instalación definitiva de la Ciudad Universitaria "Armando de Salles Oliveira" y la construcción de una Fundación destinada a resolver problemas de investigación técnica y científica.

^{1/} La lista completa y detallada de los objetivos del Plan de Acción aparece en la publicación: Gobierno Carvalho Pinto, Plan de Acción 1959-1963, São Paulo, 1959, pp. 45-50

^{1/}b) Para

- b) Para el sector "Justicia y Seguridad Pública" al cual se destinará 5 325 millones de crueros, se programaron obras y adquisición de equipo con miras a resolver los problemas del menor desamparo, el problema carcelario, a dotar de nuevo equipo a los servicios policiales y distribuir con eficacia y rapidez el Servicio Judicial.
- c) El sector "Salud Pública y Asistencia Social" deberá absorber 9 518 millones de crueros, destinados no sólo a proveer a la población de 100 puestos de Asistencia Médico-Sanitaria, 72 puestos de Puericultura, 93 Servicios de Higiene Pre-Natal y diversos Centros Asistenciales, Hospitalarios y Dispensarios, en el interior y en la capital, sino también a financiar una vasta campaña de erradicación de la malaria que comprende una población de 2 700 mil habitantes y a subvencionar 18 millones de camas-día con el objeto de ampliar la asistencia hospitalaria gratuita.
- d) Además se programó la inversión de 1 200 millones de crueros para ampliar el abastecimiento de agua y el sistema de desagüe en la capital, así como el financiamiento destinado a llevar o ampliar los beneficios de esos servicios a un gran número de ciudades del interior del estado.

15. Para mejorar la infraestructura se destinó aproximadamente 42 billones de crueros, que serán invertidos en los sectores de energía eléctrica, ferrocarriles, carreteras, puentes municipales, aeropuertos, puertos y navegación.

16. Resalta aquí, como iniciativa de vital importancia para la continuidad del proceso de desarrollo, el programa de construcción de centrales eléctricas, mediante las cuales el potencial instalado en el Estado deberá crecer hasta 1963 en más de 900 000 kW. Ese programa comprende además la iniciación de la construcción de la central de Jipiá, y el sistema de Urubupungá, el cual después de terminado tendrá una capacidad instalada de cerca de 3 000 000 kW.

17. En el objetivo de mejorar la infraestructura de la economía paulista, se proyectó también la dotación de nuevo equipo y la modernización de los ferrocarriles pertenecientes al Estado, así como la construcción de 1 600 km de nuevas carreteras y la pavimentación de 3 000 km. A los sectores caminero y ferroviario se destinó respectivamente 19.8 y 7.9 billones de crueros.

18. El sector de fomento y expansión agrícola e industrial incorpora programas en los campos de investigación, extensión rural, abastecimiento, así como la ampliación de la red de almacenes y silos y la institución de un sistema de crédito a mediano y largo plazo, para estimular la inversión privada en la agricultura y la industria. A esos programas se asignaron recursos que ascienden a 27.2 millones de cruzeiros.

19. Estos se destinan a instalar y equipar adecuadamente la red de fomento agrícola del Estado, construyéndose y equipándose con ese objeto 308 Centros Agrícolas, 24 Estaciones de Mecanización, 15 Estaciones de Semillas, 3 Centros de Adiestramiento e Investigación, 4 Estaciones Intermedias de Pesca, 27 Unidades de Conservación, 18 Estaciones Zootécnicas, 8 Granjas Experimentales, 12 Zonas de Demostración, etc. Permitirá, además de eso, ampliar las redes de almacenes y silos existentes, mediante la construcción de unidades con capacidad adicional de 80 000 toneladas de almacenamiento y 150 000 toneladas de conservación en silos; construir y equipar un Centro de Abastecimiento; constituir tres Fondos de financiamiento, a medio y largo plazo, y la participación del Estado como accionista minoritario en proyectos de instalación de industrias de base, de gran tamaño.

20. Los referidos Fondos de financiamiento, que deberán ser administrados por Consejos distintos, constituidos por representantes del Estado y del sector privado de la economía, serán asignados por el Banco del Estado de São Paulo S.A., a través de la recién creada Carteira de Expansão Económica a los sectores agrícola e industrial. El Fondo de Expansión Agropecuaria, que cuenta con recursos que ascienden a 7 250 millones de cruzeiros, se destinan principalmente a acelerar el proceso de capitalización y modernización de la actividad primaria de la economía mediante financiamiento de proyectos de inversión en la agricultura o en industrias directamente relacionadas con ella. El Fondo de Expansión de Industria de Base se destina a financiar, a medio y largo plazo, la instalación y ampliación de la pequeña y mediana industria, dedicadas a sectores que se consideran básicos. El Fondo de Financiamiento de las Industrias de bienes de Producción tienen por objeto proporcionar un sistema adecuado de financiamiento a la industria paulista de bienes de capital a medio plazo, de sus ventas para todo el territorio nacional. Tales fondos, como se ve, representan una contribución del Estado a la mantención del ritmo de desarrollo de la economía paulista, observándose que en el Plan de Acción se asignaron recursos destinados a ese fin, recursos que ascienden a 10 250 000 millones de cruzeiros repartidos por partes iguales.

IV. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA PARA EL PLANEAMIENTO

21. El mismo decreto que establece las normas para la coordinación y el planeamiento de los servicios y obras del Estado y que motivó la implantación de un sistema de planificación en São Paulo, creó también, junto al Gabinete del Gobernador, un Grupo de Planificación como organismo de asesoramiento directo del Jefe Ejecutivo del Estado.^{1/}

Además de sus miembros - casi todos técnicos de otros órganos de la Administración estadual y que conservan sus cargos - el Grupo de Planificación está formado por un equipo técnico único al cual incumbe la realización de todas las tareas y funciones confiadas al organismo. Dicho equipo es dirigido, en la parte técnica, por un Secretario Ejecutivo, asignándose a un Coordinador la tarea de coordinar los trabajos del Grupo con la Administración superior de las Secretarías de Estado, así como el análisis preliminar de los aspectos políticos de los programas.

22. La primera tarea importante que debió realizar el Grupo de Planificación consistió evidentemente en estudiar el Plan de Acción. No obstante, como el planeamiento es un proceso permanente y que se implanta progresivamente en la Administración, las actividades de ese Grupo no cesaron con la formulación del Plan y del respectivo proyecto de ley. Sólo cambió la preocupación fundamental.

23. Después de aprobarse el Plan de Acción la tarea principal del Grupo de Planificación consistió en seguir la marcha de su realización. Funciona como un centro dinámico hacia el cual convergen las informaciones sobre la ejecución del Plan, las cuales se analizan y resumen, a fin de que sirvan de base a las decisiones del Gobernador.^{2/} Dicha tarea comprende, asimismo, estar al tanto de la evolución de la coyuntura económica, financiera y social del Estado y del país, especialmente de la política económica-financiera seguida por el Gobierno Federal y el análisis de sus repercusiones sobre la economía estadual.

24. Esos dos tipos de control proporcionan al Grupo de Planificación los elementos fundamentales para la revisión del Plan, ya sea respecto a los objetivos, a los medios que se utilizará, a los plazos o al momento de llevar a la práctica los programas.

^{1/} Decreto No. 34 656, del 12 de febrero de 1959, artículo 2º.

^{2/} Véase el capítulo VII donde se tratan con más detalle las funciones de control.

25. Otra labor que incumbe al Grupo de Planificación es el análisis, para los efectos de la decisión del Gobernador, de los proyectos de obras y servicios necesarios para alcanzar los objetivos que se persigue; esos proyectos son presentados por la Administración y en ellos se especifican los programas generales previstos en el Plan de Acción. Ese análisis se realiza comúnmente con ocasión del procedimiento de liberación de los fondos previstos, teniendo presente la coordinación de los planes con las medidas para su financiamiento.
26. Corresponde, además, al Grupo de Planificación promover estudios de fondo de los problemas existentes, relacionados con las actividades del gobierno estadual, con miras a sentar las bases de un planeamiento a largo plazo. De acuerdo con esa responsabilidad, y por expresa determinación del Gobernador del Estado, el Grupo de Planificación estudia actualmente un Segundo Plan de Acción que el actual Jefe Ejecutivo presentará a su sucesor, junto con un subsidio para continuar la acción administrativa.
27. En resumen, el Grupo de Planificación funciona como un organismo de asesoramiento del Gobernador del Estado en la coordinación de la actividad gubernamental en el campo económico y financiero. Actúa también como órgano de la asistencia técnica de las dependencias de la Administración estadual en la programación de sus actividades.
28. El principio implícito en el sistema de planificación adoptado por el Gobierno del Estado de São Paulo es el de la responsabilidad conjunta de la Administración en ese planeamiento. De ese modo, a los organismos de ejecución incumbirá la responsabilidad de planear sus actividades de acuerdo con las directivas que determine el Gobernador y utilizando todo el acervo de conocimientos acumulados durante muchos años, gracias al contacto permanente con los asuntos que deben ser resueltos por la Administración. A este respecto, la labor del Grupo de Planificación en una primera etapa consiste en ayudar a los organismos a través de sus técnicos en la preparación de sus programas, teniendo presente esas directivas y, en una segunda etapa, en coordinar los diversos programas presentados. En algunos casos, esa asistencia se traduce incluso en la participación de los técnicos del Grupo de Planificación en la formulación de los planes, en colaboración siempre con los técnicos de los organismos de ejecución.

29. Al atribuirse la responsabilidad de formular los planes a los organismos de ejecución, éstos se vieron obligados a establecer sus propios servicios de planificación o a perfeccionar los que ya existían. Así se crearon, en varias Secretarías de Estado, oficinas de planificación que ejercen, para el Secretario, las mismas funciones que el Grupo de Planificación desempeña para el Gobernador. En casi todas las Secretarías de Estado se crearon también servicios de control que se coordinan con el control central del Grupo de Planificación.

30. Como el sistema de planeamiento implantado en São Paulo se basa en la coordinación entre la planificación y el presupuesto, es de suma importancia un sistema bien estructurado de organismos presupuestarios, distribuidos en toda la Administración estadual, así como el grado de sus relaciones con el Grupo de Planificación. La existencia de tal sistema y el eficaz engranaje entre éste y el Grupo explican, en gran parte, la rapidez con que se logre implantar el proceso de presupuesto por programa.

31. La formulación del presupuesto en São Paulo está a cargo de la División de Presupuesto, dependencia de la Contraloría General del Estado, así como de las Comisiones de Presupuesto. A la primera corresponde, en la etapa de preparación del presupuesto, analizar si es adecuada la clasificación presupuestaria de las propuestas presentadas y preparar el documento presupuestario y sus anexos; durante la vigencia del presupuesto, su responsabilidad principal es la contabilización. En cada Secretaría de Estado hay una Comisión Permanente de Presupuesto que debe orientar y supervisar la formulación de las propuestas parciales de las unidades administrativas, pertenecientes a las respectivas Secretarías, teniendo presente la política y las normas presupuestarias, la legislación en vigor y los límites de gastos fijados. Le corresponde también examinar esas propuestas parciales y coordinarlas en una propuesta global de la Secretaría de Estado. En la Secretaría de Hacienda, presidida por el titular del cargo, existe una Comisión Central de Presupuesto a la cual incumbe, de concierto con el Grupo de Planificación, estudiar y proponer los elementos indispensables a la definición de la política presupuestaria que se seguirá durante el ejercicio, así como preparar las instrucciones para la elaboración y aplicación del presupuesto. A la Comisión Central corresponde también controlar la aplicación del presupuesto, a través de la liberación de las partidas congeladas referentes a los servicios existentes.

32. En resumen, se puede expresar que la organización administrativa para el planeamiento de la actividad económica y financiera del Estado de São Paulo está compuesta del Grupo de Planificación, de la Comisión Central de Presupuesto y de la División del Presupuesto, ambas dependientes de la Secretaría de Hacienda, así como de las unidades de planeamiento, presupuesto y control de las demás Secretarías de Estado y organismos autónomos administrativos. Dada la estructura del sistema financiero aprobado, la ejecución del Plan de Acción exige, como se verá más adelante, el trabajo coordinado de todos esos órganos.

V. LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO APROBADO

33. En virtud de la ley No. 5 444 el Poder Ejecutivo quedó autorizado para gastar, durante el ejercicio 1959-62, hasta cien billones de cruzeiros dentro de los límites de la distribución sectorial y de la distribución por ejercicio, según constan en el cuadro anexo a la ley.

34. Para sufragar los gastos derivados de esa ley, se autorizó, además al Poder Legislativo a consignar créditos suplementarios, que serán gastados en varios años (hasta el 31 de enero de 1963), hasta el límite de cien billones de cruzeiros; y a realizar operaciones de crédito hasta el mismo límite, para sufragar financieramente los créditos autorizados.

35. A raíz de esas autorizaciones - que corresponden a la aprobación de un presupuesto de inversiones para varios años - el Poder Ejecutivo quedó facultado, potencial y legalmente, para llevar a cabo el Plan de Acción, totalmente al margen del presupuesto ordinario y para financiar los gastos con recursos adicionales a los que se obtienen de la recaudación tributaria y otros ingresos ordinarios. Sin embargo, este no era el interés primordial del Gobierno del Estado. Esa autorización más amplia tenía por objeto garantizar condiciones previas para la plena ejecución del planeamiento, habiéndose determinado en la ley un sistema de coordinación de los gastos derivados del Plan de Acción con el presupuesto ordinario, como se verá más adelante.

36. El mecanismo financiero aprobado mediante una autorización global y para varios años - una vez especificadas las asignaciones presupuestarias únicamente por sector y por ejercicio - proporcionó también las condiciones para la ejecución del Plan de Acción con la necesaria continuidad: desde un principio se obtuvieron recursos para todas las obras, incluso para las que normalmente se prolongan más allá de un ejercicio económico. Además, ese

/mecanismo garantizó

mecanismo garantizó la ejecución de obras en plazos más breves y a más bajo costo, pues quedan eliminadas o reducidas las demoras burocráticas motivadas por las interrupciones inherentes a la transferencia de un ejercicio a otro, cuando las autorizaciones del Poder Legislativo son estrictamente anuales y deben renovarse cada ejercicio a través del presupuesto. Como ya no existe el peligro de interrupción en los pagos, se han reducido o eliminado los impuestos adicionales que los prestamistas o abastecedores acostumbran incluir en el precio de las obras o suministros de materiales, a fin de protegerse contra eventuales atrasos. Otro factor que, unido al anterior, contribuye a reducir los costos es la programación y ejecución del gran volumen de las obras previstas en el Plan de Acción. Esto lleva a los prestamistas a recurrir al reajuste, y prefieren aumentar sus ganancias con la ejecución de un mayor número de obras, pese a una menor rentabilidad unitaria.

37. Al limitarse la asignación de recursos únicamente por sectores, se aseguró la necesaria flexibilidad en la ejecución de los programas, lo que permite revisar éstos cuando así lo exija la realidad dinámica sobre la que actúa el gobierno estadual. El mecanismo permite también una mejor distribución de recursos entre los programas con la concentración, en caso necesario, en algunos proyectos prioritarios. Se eliminó así el inconveniente de la pulverización de los fondos de inversión para iniciar una serie de obras, hecho común en los presupuestos públicos, en que las partidas son discutidas y aprobadas, atribuyéndose a cada obra determinado destino. Este sistema de atomización de los fondos que, según se comprueba, ha originado desperdicios y un mal empleo de los fondos presupuestarios reservados a la inversión, fue superado gracias al mecanismo financiero del Plan de Acción.

38. La conciliación del planeamiento continuo y cuadrienal con el presupuesto ordinario, sujeto a las normas constitucionales de anualidad, unidad y universalidad, quedó indicada al preverse la inclusión, en los presupuestos para los ejercicios de 1960, 1961 y 1962, de los fondos previstos para las inversiones que se efectuarían de acuerdo con el plan de trabajo elaborado para cada uno de esos ejercicios.^{3/} No obstante, al autorizarse el

^{3/} Ley citada . Art. 50.

recurso a créditos suplementarios, se facultó al Ejecutivo para utilizar alternativamente, en relación con cada inversión, los fondos presupuestarios correspondientes o la consignación de un crédito adicional. Y ello sin el riesgo de duplicación, ya que, mediante el mecanismo aprobado, se deducen de la autorización global de los cien billones de crucesos los gastos efectivamente realizados, a cuenta de los fondos presupuestarios.^{4/} Se estipuló además, un dispositivo que prevé la transferencia, para el ejercicio siguiente, de los saldos no utilizados en cada ejercicio - considerados en relación con los límites anuales fijados en el cuadro de la distribución sectorial de las inversiones y respetada la misma asignación sectorial.^{5/}

39. Tales dispositivos facultan a abrir créditos adicionales en un ejercicio, a cuenta del siguiente, desde el momento en que en el primero la erogación efectiva de los gastos alcanza a los límites fijados en la ley. Se adoptó este sistema porque en la mecánica financiera de la administración pública, hay un rezago entre el momento en que se compromete el gasto (promesa) y aquél en que se hace efectivo. El rezago es mayor aún para las inversiones y, sobre todo, para las obras, porque el compromiso se contrae cuando se abren propuestas para ellas, y en cambio, el pago final sólo se abona hasta dieciocho meses después.

40. Complementando la coordinación del Plan de Acción con el presupuesto normal, se previó en lo tocante a la cobertura de los créditos adicionales aparte de la alternativa de las operaciones de crédito, la utilización de los excesos de recaudación, es decir, el exceso de ingresos fiscales presupuestarios (tributarios, patrimoniales, etc.) efectivamente percibidos sobre los previstos en el presupuesto.^{6/} Esta medida permite que, al utilizar los créditos adicionales, éstos puedan ser cubiertos con los recursos de recaudación tributaria.

41. El límite de 100 000 millones para apertura de créditos adicionales autorizados por la ley No. 5 444 no representa el total de financiamiento de todo el programa físico previsto en los objetivos sectoriales del Plan de Acción, ya sea porque no fueron incluidos en aquella autorización o por no depender de la autorización legislativa, los gastos que serán realizados mediante la utilización de:

^{4/} Ley citada - Art. 50. párrafo único.

^{5/} Ley citada - Art. 20. párrafo 2o.

^{6/} Ley citada, art. 6, inciso 3o.

- a) Recursos ya asegurados por disposiciones constitucionales o la legislación normal y provenientes ya sea de los presupuestos estatales o del Federal (Transferencias de la Unión al Estado). Es el caso de los gastos cargados al Plan Estadual de Electrificación, financiados con los recursos del adicional sobre los impuestos estatales (ley No. 3 329); el programa caminero, parcialmente financiado con recursos del Fondo Nacional de Carreteras y el Fondo Nacional de Pavimentación, etc.
- b) Financiamiento otorgado por institutos de crédito para programas específicos. Comprenden los siguientes: programas de agua potable y alcantarillado en el interior del Estado, financiamiento con empréstitos de la Caja Económica Estadual; algunos programas de edificios públicos, financiados por el Instituto de Providencia del Estado de São Paulo; proyectos en el campo de la energía, ferrocarriles, etc. financiados por el Banco Nacional de Desenvolvimento Económico y por instituciones extranjeras de crédito.

VI. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA FINANCIERO

A. Principios generales

42. El principio adoptado en la ejecución del Plan de Acción, en su parte financiera, ha sido el de cubrir sus gastos con los recursos ordinarios del Estado, o sea, con los recursos provenientes de la recaudación tributaria, y demás entradas ordinarias, aunque están autorizados como hemos visto, las operaciones de crédito. En este sentido, ya en 1959, antes de aprobada la ley No. 5 444, se incluye una primera parte del Plan en el reajuste de las partidas presupuestarias, con cobertura formal por operaciones de crédito y cobertura efectiva con el exceso de recaudación. Ha sido norma, en los demás ejercicios, incluir una parte de los gastos previstos en el presupuesto anual.
43. Como vimos, el planeamiento no puede desasociarse del presupuesto, pues aquél es el medio de seleccionar los medios y de disciplinar el método de alcanzarlos, constituyendo, por lo tanto, el instrumento que da al gobierno los elementos necesarios para fijar y ejecutar un programa de trabajo; el presupuesto es el instrumento que define el financiamiento de ese programa de trabajo. Admitida la inseparabilidad de ambas técnicas, se adoptó el proceso denominado de presupuesto por programas que, como resultado, dará un presupuesto cuyas partidas no representan meras autorizaciones de pago de salarios, de prestación de servicios u adquisiciones de materiales, sino una destinación de recursos para la ejecución de programas de trabajo como unidades distintas y bien caracterizadas.

44. Con la adopción del presupuesto por programas, el Grupo de Planificación pasó a participar en todo el proceso presupuestario, desde la formulación de la política correspondiente y la elaboración del proyecto de presupuesto y de los planes de trabajo, hasta la vigilancia y control de la ejecución del presupuesto. Cupo, además, al Grupo de Planificación, la introducción de los perfeccionamientos técnicos, antes citados, dentro del proceso de presupuesto por programas, aparte de la realización de estudios económicos y financieros destinados a auxiliar la fijación de la política presupuestaria del Estado y de otras actividades mencionadas en los acápites respectivos.

45. Para coordinar la inclusión en el presupuesto de las partidas del plan plurienal de inversión, que es el Plan de Acción, con las dotaciones destinadas a costear los servicios y cargos corrientes, se separaron las cuentas presupuestarias en tres grandes grupos:

- a) Servicios existentes, que abarcan las partidas necesarias para el mantenimiento y funcionamiento de los servicios y cargos existentes en el momento de elaborar el proyecto de presupuesto.
- b) Ampliación de los servicios públicos. Incluye todas las dotaciones necesarias para costear las ampliaciones de los servicios existentes y la instalación y funcionamiento de nuevos servicios durante el ejercicio presupuestario. Los programas de gastos cubiertos con partidas incluidas en un ejercicio, bajo el acápite de Ampliación de Servicios Públicos, se incorporan en el presupuesto siguiente a la cuenta de Servicios Existentes, obedeciendo a la clasificación normal de los gastos.
- c) Inversiones en los servicios públicos. Abarca las partidas destinadas a sufragar los gastos de inversión y las inversiones financieras referentes a la ejecución del Plan de Acción.

46. Esta distinción entre cuentas corrientes y cuentas de capital, recomendada por la moderna técnica presupuestaria, reveló ser necesaria no sólo para asegurar los fondos de inversión a través del ahorro fiscal sino para garantizar la ejecución de programas de largo plazo - cuyas cuentas tienen, evidentemente una estructura distinta de las cuentas de gastos corrientes. También mostró ser indispensable para obtener una mejor programación y control de la ampliación de los gastos como los que supone el mantenimiento de la máquina administrativa. La atomización de los gastos presupuestarios distribuidos en millares de cuentas dificulta el control y apropiación de

/esos gastos

esos gastos por el programa. Con el sistema adoptado, las dotaciones para ampliación de servicios son aprobadas en el presupuesto en una partida global, prevista según los planes de trabajo, y sólo se utilizan después de ser aprobados, por el Gobernador del Estado, los planes específicos de aplicación, dentro del mismo sistema a que se recurrió para la ejecución de los programas sectoriales contenidos en el Plan de Acción. En verdad, esos programas de ampliación de servicios no son más que un complemento del Plan de Acción, pues surgen como consecuencia de la ejecución del Plan y sólo en esa condición son admitidos. Así pues, el Gobierno Estadual puede controlar mejor el crecimiento de sus gastos para la actualización y ampliación de sus actividades, al mismo tiempo que va implantando en forma segura y continua las técnicas del presupuesto por programas.

47. El sistema presupuestario del Gobierno Estadual está todavía, como se sabe, regido por las normas federales contenidas en el decreto ley No.2 416 de 17 de julio de 1940. En vista no sólo de la obligatoriedad de esas normas - reconocidamente anticuadas y superadas frente a las necesidades dinámicas de la administración - sino también la sistemática existente, desde hace muchos años incorporada al proceso presupuestario, que no podía ser modificado en forma radical y abrupta, la introducción de los adelantos de la técnica presupuestaria va siendo realizada paulatinamente y en concordancia con las normas del referido decreto ley.

48. La elaboración del proyecto de presupuesto es precedida por estudios económicos y financieros elaborados por el Grupo de Planificación y la Secretaría de Hacienda (Contaduría General del Estado), y sobre ellos se basa la formulación de la política presupuestaria a seguir en el ejercicio siguiente. Esta formulación inicial se refiere principalmente a las posibilidades cuantitativas de ingresos y a la distribución de las erogaciones entre gastos corrientes e inversiones.

B. Elaboración del proyecto de presupuesto

49. La elaboración del proyecto de presupuesto comienza con la expedición, por el Gobernador del Estado, de instrucciones sobre la técnica que se seguirá en la elaboración del presupuesto, incluyendo conceptos generales, estructuración y plazos para las diversas etapas de la elaboración.^{1/}

^{1/} Véase a título de ejemplo, la resolución No. 1 263 del 13 de abril de 1961, en anexo.

50. En la elaboración del proyecto de presupuesto, se prepara inicialmente un cálculo de los gastos necesarios para los servicios existentes. En la parte correspondiente al personal, que en su mayor parte comprende gastos fijos que sólo varían en función de aumentos generales de los sueldos, se mantiene la misma cantidad verificada en el ejercicio; en la parte relativa a materiales y servicios se considera una tasa de inflación. Fijados los límites para los servicios existentes, límites que para cada Secretaría de Estado son establecidos en un oficio que dirige el Gobernador al Secretario interesado, se pasa a estudiar un límite global para la Ampliación de los Servicios Públicos y se confronta la suma de los dos grupos de gastos corrientes con las entradas previstas. El saldo verificado se reserva para cubrir los gastos del Plan de Acción.

51. Los proyectos parciales para los servicios existentes preparados por las Secretarías respectivas se ajustan todavía a las técnicas tradicionales y son analizados y combinados en el proyecto general del Gobierno por las Comisiones de Presupuesto y la Contaduría General del Estado (División del Presupuesto-Sección de Elaboración del Presupuesto), ciñéndose a las normas fijadas en la mencionada resolución del Gobernador.

52. La elaboración de los programas de Ampliación de los Servicios Públicos y de Inversiones (Plan de Acción) obedece a normas especiales. En esa elaboración, orientada por la técnica del presupuesto por programas, se procura relacionar las dotaciones presupuestarias solicitadas por elementos (personal, materiales, servicios) con los programas de trabajo definidos. Los proyectos y los Planes de Trabajo elaborados por las Secretarías son examinados por el Grupo de Planificación y, después de aprobados conforme a instrucciones directas del Gobernador, son incorporados en el proyecto de presupuesto del Gobierno en partidas globales distribuidas por Secretarías. Los planes de trabajo aprobados son reunidos en un Plan anual de Trabajo del Gobierno, que es presentado en el mensaje que el Gobernador dirige al Legislativo al transmitir para su aprobación el proyecto de presupuesto.

C. La ejecución del Presupuesto

53. Una vez aprobado y sancionado el presupuesto, se promulga un decreto ejecutivo^{2/} que establece las normas para su ejecución. Esas normas definen los ítem presupuestarios que podrán ser utilizados sin restricciones, los

2. Decreto No. 37 952 de 9 de enero de 1961.

/que están

que están sujetos a congelamiento parcial o total y el mecanismo de liberación de las partidas congeladas. El congelamiento se dispone según la naturaleza del gasto, utilizando como referencia los items de clasificación del gasto. No es pues una restricción que abarque partidas específicas, sino que tipos de gastos.

54. Los fondos para ampliación de los servicios públicos e inversiones en dichos servicios, incluso de los presupuestos de los organismos administrativos autónomos, están totalmente congelados y su empleo depende de la aprobación, por el Gobernador del Estado, del Plan de Aplicación de las respectivas dotaciones.^{3/} Esta congelación no refleja la intención de efectuar simples economías, sino de fiscalizar más estrictamente el destino de esas dotaciones y de profundizar más en la técnica de la planificación-presupuesto. Así, pues, el proceso de congelación y liberación usado requiere dos organismos de ejecución, asistidos por el Grupo de Planificación y la programación concreta y adecuada de sus actividades, como medio de obtener los recursos necesarios para llevar a cabo el programa.

55. Los Planes de Aplicación son preparados por los organismos de ejecución en forma de programas de trabajo, respecto de los fondos para la ampliación de los servicios públicos, y de planes de obras o de instalación y equipo, para los fondos de inversiones en los servicios públicos. Tales planes son ulteriormente presentados al Grupo de Planificación que los analiza y los propone al Gobernador para obtener su necesaria aprobación y la consiguiente liberación de fondos, en el caso de las incluidas en el presupuesto, o la consignación de créditos especiales, en los demás casos.

56. Una vez aprobado el Plan de Aplicación, la tramitación de los gastos pasa por las tres fases tradicionales: la promesa de fondos, hecha por estimación, que es la reserva, dentro de los fondos liberados, para los compromisos contraídos e incluso para los gastos previstos; la requisición de numerario que se realiza después de efectuados los actos o hechos que motivaron gastos del Estado; y, por último, el pago que es el desembolso efectivo de recursos.

^{3/} Decreto citado, artículo 3 y párrafo único.

VII. SISTEMA DE CONTROL DEL PLAN DE ACCION

A. Necesidades y finalidades

57. El control se define por la comparación permanente y sistemática entre los niveles de realización y las previsiones - anteriormente elaboradas - de la ejecución de los programas contenidos en el Plan. La necesidad de un sistema de control está vinculada a la propia disposición de ejecutar el Plan. Evidentemente no sería posible ejecutarlo sin controlar sus niveles de realización, el análisis sistemático de los resultados, la identificación de las insuficiencias y sus causas, así como la proposición y aplicación de los correctivos correspondientes que transformen los registros en un medio de control expedito y eficiente distinto de un sistema contable pasivo.

58. El control del Plan se ejerce en dos etapas procurando atender preocupaciones de dos tipos diferentes. Por un lado, es necesario controlar la ejecución de los programas de suerte que al término de los plazos establecidos se hayan cumplido integralmente los objetivos programados. Ese control se ejerce tanto en el aspecto físico como financiero. Los objetivos deben cumplirse físicamente dentro del plazo fijado y con los recursos presupuestados. Por otra parte, es necesario verificar los resultados de la ejecución de los programas. El Plan se elaboró para - mediante la realización de programas y concretización de providencias - atender a las necesidades verificadas y remediar las insuficiencias de la estructura económica y social del Estado de São Paulo. Por lo tanto, en la medida en que se ejecuta el Plan debe crearse un instrumento de control de los resultados que permita verificar si en el hecho los esquemas de las soluciones fueron programados correcta y adecuadamente de manera de hacer posible la permanente adecuación de los programas a las exigencias reales y, por ende, la autenticidad misma del planeamiento.

B. El control de la ejecución física

59. El sistema que permite controlar la ejecución física del Plan de Acción del Gobierno de São Paulo fue establecido progresivamente atendiendo a las necesidades de información que se presentaban y, por lo tanto, a las propias etapas de desarrollo del Plan.

60. Este sistema puede analizarse hoy por partes:

a) Control del aumento de las obras previstas en el Plan de Acción

- i) Control analítico (fichas individuales): cada obra se controla individualmente comparándose su ejecución con un cronograma que prevé el desarrollo de todas sus fases, desde las medidas preliminares y administrativas hasta la ejecución física.
- ii) Control sintético (ritmo de ejecución de los programas): En este nivel el control se ejerce globalmente sobre todas las obras de los programas sectoriales a partir de los ritmos mínimos necesarios para el cabal cumplimiento de los objetivos sectoriales, los cuales, a su vez, dado el proceso de elaboración antes mencionado, no dejarán de consultar la capacidad ejecutiva de los órganos de ejecución.

b) Control de la distribución geográfica de las inversiones

En un fichero adecuado se agrupan las obras según el municipio o región en que se localizan y no según el programa sectorial. El análisis de esos datos, debidamente tabulados, permite verificar si las inversiones realizadas en las distintas regiones son compatibles con los respectivos procesos de desarrollo regional y permite corregir las eventuales deformaciones verificadas en la elaboración de los programas sectoriales.

61. El establecimiento del sistema de control se hace en dos etapas. En la primera se seleccionan las informaciones que se desea obtener y en seguida se crea un sistema eficiente de recolección y registro de las informaciones.

62. La selección de esas informaciones se tornó posible una vez determinada la rutina de tramitación de las medidas necesarias para la ejecución de los programas sectoriales. Con esa información fue posible preparar diagramas de movimientos, en que se identificaron las fases más importantes de la elaboración que debían observarse con mayor detenimiento y se seleccionaron las informaciones necesarias.

63. El estudio del tiempo medio de elaboración de las diversas fases de los diagramas condujo a los cronogramas de ejecución de los programas sectoriales. Estos cronogramas sirvieron de guía para la distribución de tareas y plazos de los órganos de ejecución. Las informaciones seleccionadas así como la situación actualizada de los objetivos sectoriales programados se dan a conocer mediante un informe periódico (mensual) que elevan los órganos ejecutores al Grupo de Planificación. Fuentes de información directas (inspecciones, acceso a los registros de los diversos órganos, etc.) completan el suministro de las informaciones necesarias al sistema de control establecido.

C. Control de la ejecución financiera

64. El control de la ejecución financiera se ejerce en las etapas de aprobación del plan de aplicación, o sea, de liberación de las partidas, de la realización de los gastos y del pago efectivo. Mediante el control de la ejecución financiera se trata, por un lado, de analizar el costo real de los programas en comparación con el costo previsto y de permitir revisiones siempre que se verifiquen considerables diferencias entre ellos. Por otro lado, se trata de lograr, con el correr de los años, la buena distribución de los recursos de modo que, simultáneamente con la ejecución física se apliquen todas las medidas administrativas necesarias para suministrar, en su debida oportunidad, los recursos necesarios para la ejecución de los programas. De este modo se evitarán los atrasos o paralizaciones de las obras y servicios originados por la falta de dotaciones propias o de fondos y la permanencia de recursos financieros ociosos en poder de las unidades administrativas.

65. La primera etapa del control financiero se realiza con ocasión del análisis de los planes de aplicación a través de los registros de las partidas liberadas. Periódicamente (por lo menos una vez al mes) se hace un resumen de esos datos con el fin de proporcionar al gobernador del estado un cuadro general y sectorial de los gastos ya autorizados y de los saldos disponibles para la aplicación dentro del ejercicio. Este control se coordina con la vigilancia de las entradas a fin de conciliar el ritmo de liberación con la capacidad efectiva de recaudación manteniéndose así el equilibrio presupuestario.

66. El control de la realización y los pagos se hacen a base de los datos contenidos en los informes de los órganos ejecutores y en el de la Contaduría General del Estado que incluye sólo los datos ya contabilizados.

En los sectores compuestos por muchas obras pequeñas de naturaleza varia (el sector de Salud Pública, por ejemplo, comprende centros de puericultura, dispensarios, hospitales, etc.) se analizan los gastos globales del sector o subsector. Para las obras hidroeléctricas importantes, almacenes y silos, centro de abastecimiento, etc., realizadas, en general, por sociedades de economía mixta, se efectúa el control en lo posible obra por obra, tomando como base pronósticos financieros elaborados en función de los cronogramas físicos de ejecución. En seguida se verifican el costo real y la utilización

/efectiva de

efectiva de los recursos en comparación con las realizaciones físicas. Esos datos permiten saber si los recursos previstos para un ejercicio serán suficientes para la marcha normal de los programas, si se producirán deficiencias o si se logrará acelerar o anticipar la ejecución del programa en algunos sectores o subsectores. En los dos últimos casos se hace un análisis con el fin de determinar las medidas concretas que se adoptarán para remediar las posibles deficiencias u obtener los probables pronósticos.

D. Control de los resultados

67. El control de los resultados supone el estudio del incremento de los beneficios derivados de la ejecución del Plan de Acción. Su instalación sólo es posible pues a partir del momento en que los proyectos incluidos en el Plan entran en la etapa de operación. Este tipo de control permite comprobar si la ejecución del plan rinde los frutos que se pretendía obtener y, además, verificar si las soluciones adoptadas y los programas elaborados eran los más adecuados para la atención de las necesidades sectoriales identificadas en el proceso de elaboración del Plan. Es el instrumento más valioso para controlar y perfeccionar la técnica misma de planificar. El Grupo de Planificación inicia, en este momento, la instalación de un sistema de control de los resultados, que deberá proporcionar también elementos básicos para la elaboración de nuevos programas y la formulación del segundo plan.

E. Análisis de los resultados y medidas

68. Los informes enviados por los organismos ejecutores, así como los registros del Grupo de Planificación se revisan periódicamente (una vez al mes).

69. Sobre la base del análisis mensual que consiste en comparar los resultados obtenidos con los pronósticos establecidos, se elabora un informe para el Gobernador del Estado. En él se deja constancia de la posición de los objetivos sectoriales programados, las deficiencias encontradas, así como sus causas identificadas. En él también se incorporan las conclusiones derivadas del análisis de los registros relativos a la ejecución financiera del Plan, así como la situación y perspectivas de la evolución de la recaudación de la Fazenda Estadual. El informe comprende además el detalle de las medidas necesarias para corregir las deficiencias diagnosticadas y las insuficiencias constatadas por el análisis efectuado por el Grupo de Planificación.

70. El sistema de control del Plan de Acción abarca, por lo tanto, desde la recopilación de informaciones y su registro hasta el detalle de las providencias ejecutivas, elaboradas sobre la base del análisis de las informaciones tabuladas.

ANEXO X

NOTA DE LA SECRETARIA EJECUTIVA DE LA CEPAL SOBRE EL SEMINARIO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION

I. Propósitos y participantes

1. Bajo los auspicios del Comité OEA/CEPAL/BID se efectuará entre los días 19 y 24 de febrero del presente año, en la sede de la Secretaría de la CEPAL en Santiago de Chile, una reunión latinoamericana sobre planificación del desarrollo económico. Esta reunión tiene por objeto intercambiar y discutir las experiencias adquiridas en esta materia en los países latinoamericanos, a fin de promover e intensificar las tareas de planificación a que se han comprometido los gobiernos en la Carta de Punta del Este.

En virtud de la necesidad de materializar lo más rápidamente posible los compromisos y propósitos de dicha Carta, la reunión prestará particular acento a la discusión de las tareas más urgentes que plantea la preparación, formulación y ejecución de planes de corto plazo, así como de algunos de sus aspectos técnicos de importancia.

Es propósito de los organizadores invitar a este Seminario a los nueve expertos recientemente nombrados por el CIES para la evaluación de los planes de desarrollo, junto a un grupo de técnicos de alto nivel y amplia experiencia en tareas de planeación del desarrollo económico y social de la América Latina.

II. Antecedentes

2. El lento ritmo de crecimiento que ha venido mostrando la América Latina y la acumulación de problemas que tienen que ser superados en un futuro inmediato, han fortalecido la idea de que se necesita un intenso esfuerzo nacional y una activa colaboración internacional para adoptar rápidamente un conjunto de medidas de política económica y emprender con urgencia acciones concretas, de vasto alcance que impulsen en forma decisiva el proceso de desarrollo económico y social.

El Acta de Bogotá, primero, y la declaración de Punta del Este más tarde, han venido dando forma concreta a las modalidades de la cooperación /externa, dentro

externa, dentro del espíritu de la Alianza para el Progreso. Han incorporado igualmente el acuerdo de los países de encauzar sus propios recursos, y los que provengan de la colaboración exterior, de acuerdo a planes bien estructurados, que incluyan las medidas fundamentales de política económica indispensable para su ejecución.

3. Como consecuencia de estas decisiones, se han venido intensificando la recopilación sistemática de proyectos de inversión, los estudios para precisar mejores criterios de evaluación, y - en algunos países - la elaboración de planes de largo plazo.

En estas tareas algunos países han contado con asistencia técnica internacional, lo que ha permitido realizar algunas experiencias que pueden resultar útiles para la mejor orientación de los esfuerzos próximos.

4. Las tareas de planificación, en sus distintas modalidades, recibirán ahora nuevo estímulo con la reciente constitución del Comité de Expertos en Washington. Este Comité examinará los planes que les sometan los países y su pronunciamiento facilitará la movilización de recursos internacionales a través de programas de financiamiento más amplios y con criterios distintos a las prácticas tradicionales de evaluación de proyectos individuales, incorporándose a la vez objetivos más generales de mejoramiento social.

5. Es natural que las gestiones de financiamiento externo que se realizan al presente, y las que tendrán lugar en el futuro próximo, estén dominadas por consideraciones de urgencia, pues los países necesitan superar problemas apremiantes. Por su parte, las entidades financieras internacionales también se ven llevadas a proceder con la mayor celeridad en la concesión de nuevos recursos, en buena medida por su propio convencimiento de la urgencia con que se requiere emprender una acción en escala importante.

Pero por comprensible y justificable que sea, conviene tener en cuenta que una situación como ésta entraña riesgos de distinta índole, ya que puede inducir a que se posterguen consideraciones esenciales de más largo plazo. Tales riesgos sólo podrán evitarse en la medida en que se emprendan con la mayor prontitud la sistematización de criterios de

/prioridad y

prioridad y la selección de proyectos de manera que se integren en un plan coordinado de corto plazo, sin olvidar que éste, a su vez, debe armonizar con las exigencias básicas del desarrollo económico y social dentro de una perspectiva más amplia de tiempo.

En ausencia de una acción planificada, la urgencia misma de la acción inducirá probablemente a que el principal criterio de selección se base en los proyectos existentes, en los de más fácil preparación, y en aquellos cuya importancia suele conceptuarse como obvia. Así se viene procediendo, en general, durante los últimos meses. Pero también se insinúan ya algunos de los riesgos a que se hacía referencia, derivados, entre otros, de los siguientes factores:

a) Desequilibrios entre "inversiones sociales" e "inversiones económicas". Los proyectos de carácter social son por lo general de más fácil preparación, son más "llamativos", y no suelen someterse, por su naturaleza misma, a criterios rigurosos de evaluación. En virtud de estas razones, y de que en muchos casos existen grandes déficit acumulados en muchos años de inversión insuficiente, es explicable que se les esté prestando actualmente atención preferente, y que tiendan a canalizarse en esa dirección buena parte de los recursos disponibles. Pero la continuación de esa tendencia podría conducir a serios desequilibrios entre la inversión social y la inversión económica, creando exigencias permanentes de servicios sociales que no guarden la compatibilidad con el grado de desarrollo económico. Esto haría difícil la sustitución ulterior del concurso externo, necesariamente temporal, por recursos nacionales. Además, buena parte de la inestabilidad social no está vinculada sólo a la insuficiencia de los servicios públicos, sino también - y a veces de manera preponderante - al ritmo insuficiente de expansión de las oportunidades de ocupación, que a su vez exigen ampliaciones de la capacidad productiva propiamente tal.

b) Efectos sobre el financiamiento fiscal. En muchos casos, las inversiones iniciales, en las que puede participar el concurso externo, contribuyen a la dotación de instalaciones básicas cuyo aprovechamiento ulterior exige una cuantía adicional de inversiones complementarias y de /gastos corrientes

gastos corrientes permanentes. La construcción de hospitales y la edificación escolar son dos casos típicos de esta índole. En la medida en que se ponga gran acento en impulsar proyectos de esta naturaleza, se estarán comprometiendo necesariamente recursos fiscales futuros. La experiencia muestra que esfuerzos de esta índole pueden esterilizarse en parte si no se vinculan adecuadamente dichas inversiones iniciales con medidas para la ampliación o reorientación de los gastos e ingresos públicos.

c) Efectos sobre el balance de pagos. En numerosos proyectos para los que se cuenta o se espera contar con recursos externos, la mayor parte de la inversión corresponde a gastos en moneda nacional (por ejemplo, vías básicas de transporte, vivienda y otros servicios sociales), de manera que la cuantía equivalente de moneda extranjera queda liberada para utilizarse en el pago de otras importaciones. En consecuencia, si no se relacionan los proyectos de financiamiento inmediato con una política razonable de importaciones, así como con proyectos de inversión de otra naturaleza, podría correrse el riesgo de que este refuerzo temporal de la capacidad para importar se malgastara, por ejemplo, en importaciones suntuarias.

d) Proyectos y política económica. Toda vez que se planteen los esfuerzos inmediatos en términos de proyectos aislados, sin una visión y orientación de conjunto, será difícil armonizar los objetivos que aquéllos involucran con el manejo práctico de los varios instrumentos de política económica. La inconsistencia, o por lo menos el divorcio, entre orientación de las inversiones y objetivos de la política económica, puede ser así otro factor que debilite la eficacia permanente de los esfuerzos que se harán en el futuro inmediato.

6. Lo anterior sugiere la necesidad de encontrar un compromiso razonable entre las exigencias de actuar con la mayor prontitud, y la importancia de orientar esa acción dentro de perspectivas más amplias y de plazo más dilatado, que aseguren su máxima eficacia.

/III. Principales

III. Principales temas de discusión del Seminario

7. Un Seminario de esta índole ofrecerá sin duda oportunidad para profundizar en el examen de varios aspectos esenciales. La necesidad y urgencia de la formulación de planes de corto plazo; la necesidad de que esos planes obedezcan a las exigencias y objetivos del desarrollo a mediano y largo plazo; lo que debieran ser los elementos fundamentales de un plan de corto plazo, incluidos no sólo el programa de inversiones sino también el programa de política económica y la definición de las medidas que tiendan a impulsar el proceso de planeación a mediano y largo plazo; y, por fin, el examen de las necesidades de asistencia técnica internacional para la planeación de corto plazo, son cuatro temas que bien pudieran ser objeto de particular atención en esas deliberaciones.

8. En relación con el primero de los temas de discusión que acaban de indicarse se podrían presentar algunas experiencias prácticas de planeación de corto plazo que se vengan registrando en los distintos países. Sobre esta base se examinaría la mayor eficacia que es posible obtener en el uso de los recursos internos y externos mediante la formulación de planes sistemáticos y coordinados de corto plazo, y se precisarían los riesgos en que se incurriría si la acción de los próximos años se encauzara solamente a través de la consideración de proyectos de inversión aislados.

9. El segundo tema tendría por finalidad examinar la medida en que los planes de corto plazo necesitan, para su mayor eficacia, de un marco general de referencia que ilustre sobre los problemas y objetivos del desarrollo a mediano y largo plazo.

Son pocos aún los países latinoamericanos que, por haber emprendido estas tareas en forma sistemática, están en condiciones de presentar planes generales de desarrollo a plazo largo o intermedio. En los demás casos, el preparar estos planes podría exigir algún tiempo y no sería prudente esperar hasta completarlos para aprobar el financiamiento de proyectos individuales importantes. Por otra parte, tampoco sería

/prudente proseguir

prudente proseguir con la aprobación de proyectos aislados, ya que podrían sobrevenir consecuencias desfavorables. Para evitar estas consecuencias habría que sujetar los nuevos proyectos a ciertos objetivos de desarrollo económico y social. Para determinar estos objetivos se impone un examen previo de los obstáculos que se están oponiendo al desarrollo económico y de los factores de tensión social que lo están perturbando.

Esta tarea no admite demoras. El hecho de que un proyecto de inversión sea intrínsecamente bueno no significa que deba tener necesariamente un alto orden de prelación. Y este orden de prelación no podrá conseguirse si no se determinan previamente tales objetivos. Existen en nuestros países innumerables necesidades de carácter social que satisfacer y uno de los méritos del Acta de Bogotá y de la Carta de Punta del Este está precisamente en reconocerlas. Pero también existen ingentes necesidades de inversión económica cuya satisfacción no podría dejarse de lado sin comprometer seriamente el futuro ritmo de crecimiento de la producción de bienes y servicios. Es pues indispensable llegar a un razonable equilibrio entre ambos tipos de inversiones, con una adecuada escala de prelación en cada uno de ellos. Éste es uno de los principales justificativos de un plan a corto plazo.

La formulación de un plan a corto plazo, de uno o dos años, significa ir anticipando alguno de los elementos principales de un plan a plazo intermedio. En realidad, un plan a corto plazo es el germen de donde surgirá el plan a plazo intermedio. Este, a su vez, necesita de más larga perspectiva para su mejor orientación, mediante proyecciones que abarquen, por ejemplo, un período de diez años y esboquen los objetivos cardinales de un plan a largo plazo. Hay pues continuidad en las distintas etapas de esta tarea; y lo que las distingue entre sí no es sólo la índole de los problemas que en cada una de ellas han de resolverse, sino la urgencia en hacerlo y los instrumentos de análisis y operación de que se requiere.

La urgencia es la característica de un plan a corto plazo. Para que dentro de dos años pueda comenzar a ejecutarse eficazmente un plan

/a plazo

a plazo intermedio es indispensable atacar desde ahora aquellos obstáculos que están impidiendo la plena utilización de los factores productivos o están provocando tensiones que podrían aliviarse en un tiempo relativamente breve. Esto requiere un primer diagnóstico de la situación económica, que, según lo demuestra la experiencia, puede realizarse en algunas semanas. En este diagnóstico debieran merecer especial atención todos aquellos factores internos o externos que impiden el pleno aprovechamiento de la capacidad productiva existente o dificultan su expansión. Ello exige revisar la política económica inmediata, como anticipo también en este caso, a la revisión fundamental que requiere el plan a plazo intermedio.

Teniendo en cuenta algunas circunstancias como las que se acaban de esbozar las discusiones del Seminario podrían contribuir de manera efectiva a precisar el contenido y alcance de ese diagnóstico, tanto en lo que se refiere al examen de la situación actual como al mínimo de análisis y proyecciones de largo plazo necesario para estimar el orden de magnitud de los objetivos de más largo alcance y asegurar su compatibilidad.

10. El tercero de los temas que se mencionaron se relaciona con el contenido de los planes de corto plazo.

Un primer aspecto, al que evidentemente deberá darse la mayor importancia, es la formulación de un programa de inversiones. Este programa deberá ajustarse a las orientaciones generales que se derivan del diagnóstico, tanto en lo que se refiere a la superación de los principales obstáculos que impiden el desarrollo como al alivio de las tensiones sociales más apremiantes y al encauzamiento de la economía hacia la materialización de los objetivos de mayor aliento.

Convendría pues examinar las técnicas que se han de recomendar a los países para que estos determinen la asignación de recursos del plan de corto plazo de un modo compatible con los objetivos de mediano y largo plazo, particularmente los criterios de prioridad para la selección de proyectos de inversión que más se ajusten a las condiciones y problemas de los diversos países.

/Será necesario

Será necesario discutir también las posibilidades y maneras de realizar inventarios de proyectos de inversión pública en curso y proyectos o anteproyectos en estudio o en preparación, así como de los proyectos de inversión privada de significativa importancia para el desarrollo. También sería necesario identificar los sectores claves en que existe escasez de proyectos. Complemento indispensable del programa de inversiones resulta ser un diagnóstico de la capacidad técnica y operativa de las entidades de elaboración de proyectos, y también un examen de la capacidad de ejecución de las entidades que tendrán la responsabilidad de llevar a cabo los proyectos que se seleccionen.

11. El segundo aspecto que forma parte de ese mismo tema abre un campo de gran importancia práctica que el Seminario podría esclarecer. Por lo general, un plan de corto plazo se asimila a un programa específico de inversiones, sin referencias concretas a la forma como la acción de los varios instrumentos de política económica tendría que reorientarse para asegurar la mejor utilización de los recursos adicionales y de los propios.

Por otra parte, los gobiernos latinoamericanos han reconocido a través de la Carta de Punta del Este la necesidad de reorientar la política económica en el sentido de elevar al máximo el ritmo de crecimiento de las economías de la región, comprometiéndose explícitamente a realizar reformas que tiendan hacia una distribución más económica y más justa de la riqueza y el ingreso. Un plan a corto plazo debiera incorporar algunas medidas concretas en tal sentido, destinadas a iniciar o alentar las reformas al régimen de tenencia de la tierra, al mecanismo impositivo, al sistema educacional, etc.

Si bien se trata de materias donde las imprevisiones podrían tener consecuencias adversas, y a propósito de las cuales los próximos dos años darán tiempo suficiente para un cuidadoso reconocimiento de los términos en que se plantean en cada país, en muchos casos pueden y deben iniciarse de inmediato algunas acciones concretas.

De manera más general, parece obvia la necesidad de que se propenda rápidamente a una mejor armonización de la política económica con los objetivos a que se quiere atender a través de las inversiones inmediatas y a una mayor coordinación de las diversas áreas de política económica entre sí. En consecuencia el plan de corto plazo deberá comprender un programa de medidas específicas en relación con la política de cambios, la política monetaria, la política fiscal, la política de remuneraciones, etc.

12. El tercer aspecto que se incluye en el mismo tema se refiere, de manera más precisa, a la vinculación de los planes de corto plazo con los esfuerzos necesarios para impulsar e ir perfeccionando desde ya el proceso de planeación a mediano y largo plazo. Este tema envuelve en realidad varios puntos específicos.

Por lo pronto, se plantea el problema de la organización administrativa del planeamiento, problema que no se resuelve con la mera superposición de un organismo de planificación a la estructura administrativa existente. Es indispensable transformar también esta estructura para que reponda a las exigencias de la planificación o, en un sentido más alto, de la política de desarrollo económico. Esto no sólo concierne al presupuesto del sector público - elemento esencial del plan - sino también al empleo racional y sistemático de todos los instrumentos que el Estado tiene a su disposición para obrar conciente y deliberadamente sobre las fuerzas de la economía.

Desde luego que un plan a corto plazo tendrá generalmente que ejecutarse dentro de la estructura administrativa existente. Pero uno de los fines que persigue este plan tendrá que ser, cabalmente, el examen de esta estructura y de las transformaciones que requiere. Aquí llegamos a otro aspecto que convendría abordar en la discusión técnica. El Plan a corto plazo no es sólo un anticipo de los planes a más largo plazo. Tiene también que abarcar una serie de tareas preparatorias de aquéllos. Esto comprende la base estadística que requiere la técnica de análisis y proyecciones, la necesidad de transformar la estructura administrativa y particularmente el mecanismo presupuestario y también la exigencia de formar los cuadros técnicos necesarios para una tarea de tanta envergadura. Convendría que todo esto se considerase en el plan a corto plazo a fin de que el proceso de planificación pudiera funcionar en condiciones cada vez más adecuadas.

Asimismo, sería aconsejable emprender el examen de algunos problemas de primera importancia, que si bien son conocidos en sus aspectos generales no han sido objeto de un examen completo que permita llegar a soluciones prácticas valederas. Por ejemplo, los problemas del transporte, los ineficientes y costosos sistemas de distribución de bienes a los
/consumidores, los

consumidores, los problemas de la capacitación técnica de la mano de obra y otros.

Finalmente, hay que mencionar en este mismo sentido la investigación tecnológica y el inventario y evaluación de los recursos naturales. Es impostergable la necesidad de un reconocimiento sistemático de estos últimos, empleando técnicas bien probadas. Sin embargo, la tarea es ingente, y sólo es dable afrontarla con sentido de economía si se la vincula a los objetivos de un plan de desarrollo y en la más amplia perspectiva de proyecciones a largo plazo.

13. El último de los temas mencionados permitiría recoger de las discusiones del seminario orientaciones útiles acerca de las mejores formas de encauzar la asistencia técnica de manera que signifique un positivo apoyo a los países en la tarea de elaboración de los planes de corto plazo y en el mejoramiento del proceso de planificación.

Hasta ahora se han puesto a disposición de los países de la región distintas modalidades de asistencia técnica, tanto internacional como bilateral. En relación con la primera, y en lo que atañe particularmente a aspectos relacionados con el problema de la planificación se ha acumulado una interesante experiencia a través de los Grupos Asesores CEPAL/DOAT. Estos grupos asesores han colaborado con varios gobiernos latinoamericanos para ayudarlos a formular planes de desarrollo económico, procurando simultáneamente verificar los problemas administrativos e institucionales que condicionan la efectividad del proceso planificador, particularmente en lo que se refiere a la utilización del instrumento presupuestario y a la formulación de programas coherentes de inversión pública. Se trata de una forma de asistencia técnica internacional cuya ampliación puede ser especialmente importante, lo que explica el nuevo carácter que se ha venido dando a esos grupos asesores al colocarlos bajo la responsabilidad conjunta del Comité Tripartito OEA/CEPAL/BID.

La CEPAL, en colaboración con el DOAT, ha cumplido también una amplia tarea de formación de personal técnico en estas materias a través del Programa de Capacitación en Problemas de Desarrollo Económico. Las

/dos actividades

dos actividades citadas adquirirán nuevas dimensiones una vez que entre en funcionamiento, durante el presente año, el Instituto Latinoamericano de Desarrollo, gracias a los recursos adicionales aportados por el Fondo Especial de las Naciones Unidas y por el Banco Interamericano de Desarrollo.

En el terreno de la formulación de programas y proyectos de inversión también han cumplido una importante labor el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, debiendo destacarse además la labor de capacitación de este último a través del Instituto de Desarrollo.

Dentro del amplio programa de asistencia técnica que desarrolla la OEA, en América Latina conviene señalar, por su alta significación, los que tienden a dilucidar algunos de los problemas institucionales y estructurales más serios de la economía latinoamericana. Es el caso del estudio sobre estructura y el funcionamiento de los sistemas tributarios latinoamericanos y del estudio sobre la Reforma Agraria en América Latina. Ambos se realizan bajo la responsabilidad del Comité Tripartito OEA/CEPAL/BID, con la colaboración del Programa Tributario de la Universidad de Harvard en el primer caso, y de la FAO en el segundo.

El Fondo Especial de las Naciones Unidas, por su parte ha permitido, en varios países de la región, la realización de estudios sobre un problema de gran trascendencia, el de los transportes, y en relación con un aspecto de enorme significación futura, el inventario y evaluación de los recursos naturales.

Finalmente, están siendo abordados igualmente los problemas relacionados con la mano de obra y su capacitación técnica, así como el tema más genérico de las relaciones entre la educación y el desarrollo económico. Conviene mencionar a propósito de estos temas la celebración el próximo mes de marzo de la Conferencia que tendrá lugar en Santiago sobre Educación y Desarrollo Económico y Social, la próxima reunión del Grupo de Trabajo para mano de obra calificada en América Latina, bajo los auspicios de CEPAL, OEA, OIT, FAO y UNESCO, así como del CIME.

/En relación

En relación con ésta y otras formas de asistencia técnica, convendría que el Seminario aportara elementos de juicio para señalar posibles maneras de elevar su eficacia particularmente en aspectos relacionados con los problemas de la planificación. Entre éstas podría incluirse la conveniencia de que los países preparen programas globales de asistencia técnica destacando sus necesidades prioritarias también en función de los requisitos y objetivos del desarrollo económico y social de cada país.

