COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SUBSEDE EN MEXICO

LIMITADO
CEPAL/MEX/75/15
Diciembre de 1975

Volumen Cuarto

SELECCION DE TRABAJOS Y EXPERIENCIAS SOBRE PLANIFICACION DE CORTO PLAZO

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

INDICE

/B. La necesidad

Página

/1. Elementos

Página

Volumen segundo

Tercera parte: Experiencia de países. Aspectos sectoriales

/5.4 Política de

/Volumen

Página

Volumen tercero

Volumen cuarto

/El presupuesto

/PRESENTACION

PRESENTACION

El presente volumen forma parte de la serie en la que se han venido exponiendo diversos temas que se consideran de interés para la planificación de corto plazo. Comprende, en primer lugar, dos trabajos que abordan la planificación sectorial dentro de los planes de corto plazo: uno elaborado por el ILPES y publicado en el documento Planes Operativos Anuales. Orientaciones Metodológicas, y otro preparado por UNDAT/CEPAL que enfoca principalmente el contenido de un Plan Operativo Sectorial e incluye algunas guías y orientaciones para la preparación de este importante componente de la planificación de corto plazo. Continúa con un estudio sobre la Programación del Sector Público y su relación con el Plan Anual Operativo, donde se examinan las bases y técnicas de la programación de ese sector dentro de un enfoque integrado de planificación. Y, finalmente, presenta un capítulo del documento del ILPES citado, sobre el establecimiento de un sistema permanente de Planificación Operativa Anual.

Como todos los otros trabajos de la serie, los de este volumen constituyen también investigaciones preliminares para ser utilizadas en intercambios de ideas, en trabajos de planificación y en programas de capacitación y están, por lo tanto, sujetos a revisiones de forma y fondo. Sus planteamientos no comprometen, en consecuencia, a las instituciones a las que pertenecen sus autores.

/LOS PROGRAMAS

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

LOS PROGRAMAS SECTORIALES BASICOS*

---

* Tomado del capítulo del mismo nombre incluido en el documento del ILPES: Planes Operativos Anuales. Orientaciones Metodológicas. Sujeto a revisiones de forma y fondo.

INDICE

/A. ORIENTACIONES

A. ORIENTACIONES METODOLOGICAS GENERALES

1. Introducción

En capítulos anteriores han quedado expuestos los aspectos globales e instrumentales de los planes operativos anuales. Estos aspectos se formulan principalmente, a nivel de agregados, y se refieren a las corrientes reales y financieras del sistema económico. Es decir, ellos permiten programar la movilización y asignación de recursos financieros en función de los objetivos macroeconómicos postulados, asegurando coherencia y equilibrio a dichas corrientes. Procede discutir ahora otro ángulo de la cuestión, como es el de definir las operaciones concretas que es preciso realizar para movilizar los recursos físicos y humanos tras los objetivos específicos trazados.

Un plan anual es también un programa de producción de bienes y servicios y éstos se generan a través de un proceso productivo concreto. La planificación de las operaciones materiales que es preciso realizar para lograr determinados niveles de producción es materia de la llamada planificación operativa. Ella se ocupa principalmente de la programación de operaciones.

Los objetivos de cada tipo de operación suelen cuantificarse en términos de unidades físicas mensurables y significativas. Estas operaciones son múltiples en una economía tanto dentro del sector público como del privado. Por ello se suele aconsejar la identificación de los sectores de actividad donde se enmarcan y la prioridad que tienen. En suma, la planificación operativa suele expresarse en sectores de actividad, tales como la agricultura, la industria, los transportes, la educación, etc., y dentro de ellas será preciso definir las principales "operaciones" a realizar de modo de elegir aquellas que sean "estratégicas" para la obtención de los resultados planeados.

Los planes operativos anuales sectoriales han de contener, en consecuencia, la especificación de los objetivos en cada sector y el diseño de las operaciones estratégicas a realizar, a las que se les denomina programas básicos y proyectos estratégicos, dentro del lapso de un año, y dentro de las líneas de los planes a mediano plazo.

/2. Aspectos

2. Aspectos metodológicos de los planes operativos sectoriales

Para la formulación de planes operativos por sectores se utilizan métodos de "análisis de sistemas" en virtud de los cuales se identifican los problemas a abordar, se definen los objetivos y se fija una trayectoria para resolverlos mediante acciones, medidas y proyectos específicos, dentro de una estrategia y táctica de acción.[1/]

Un plan anual incluye decisiones acerca de la forma de poner en ejecución un plan de desarrollo a mediano plazo y de abordar problemas de la coyuntura. Comprende programas y proyectos específicos y medidas de política sectorial.

Será necesario en efecto, un método de análisis que permita identificar la magnitud e incidencia de los problemas permanentes (analfabetismo, mortalidad infantil, falta de trabajos, escasez de viviendas, etc.) que son inherentes al subdesarrollo, y la importancia, incidencia y repercusiones de problemas de coyuntura transitorios (una sequía, una plaga, un terremoto, una crisis institucional, etc.).

La identificación de los problemas y su magnitud permiten hacer un "análisis de sistema" a través del cual se definen los recursos disponibles para resolverlos, los procesos a realizar, los productos finales a alcanzar y la especificación de los efectos de retroalimentación que se preven. El análisis de sistemas permite, así, identificar los hechos esenciales de problemas complejos y las áreas básicas para investigarlos. Forma parte de la familia de las técnicas analíticas llamadas de "simulación". Permite la experimentación, dentro de un modelo, mediante la manipulación de las variables del modelo, y sus interrelaciones, a través del uso de computadores.

Su utilización permite la estructuración formalizada de caminos o patrones alternativos de acción y conjuntos alternativos de objetivos a alcanzar en fases sucesivas. El sistema se basa en ciertos parámetros, dentro de los cuales pueden señalarse principalmente:

1/ Alain Enthoven en su artículo A system analysis and the Navy Naval Review 1965, United States Naval Institute, define el análisis de sistemas como "un arte para razonar sobre un problema de decisión".

/a) Recursos

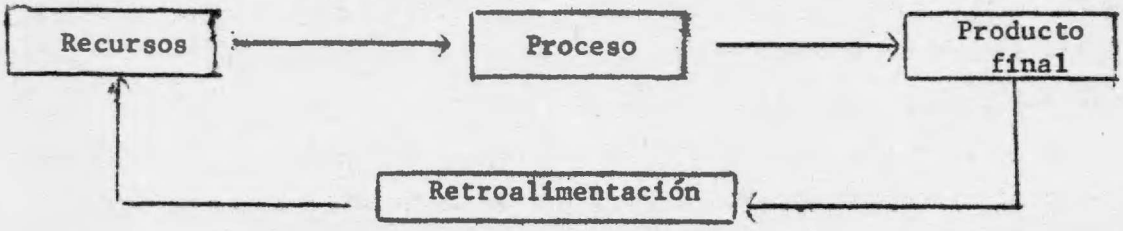
a) Recursos éstos son los que hacen posible un proceso y consisten en materias primas, dinero, personal, equipos, maquinarias, etc.;

b) Proceso que es la transformación sistemática, a través de diversas fases de los recursos en productos finales. El proceso puede dividir etapas y estructurarse como subsistemas;

c) Productos finales que es el resultado del proceso y puede consistir en un bien de consumo o de capital, en servicios, o en operaciones financieras. Los productos cuando forman parte de un sub-sistema se denominan productos intermedios y cuando son complejos pueden dar lugar a diversos subproductos. Las operaciones que conducen a obtener un producto final, simple o complejo, se denominan programa y cuando forman parte de un subsistema, y tienen por bojeto alcanzar un producto intermedio se la denomina actividad, y

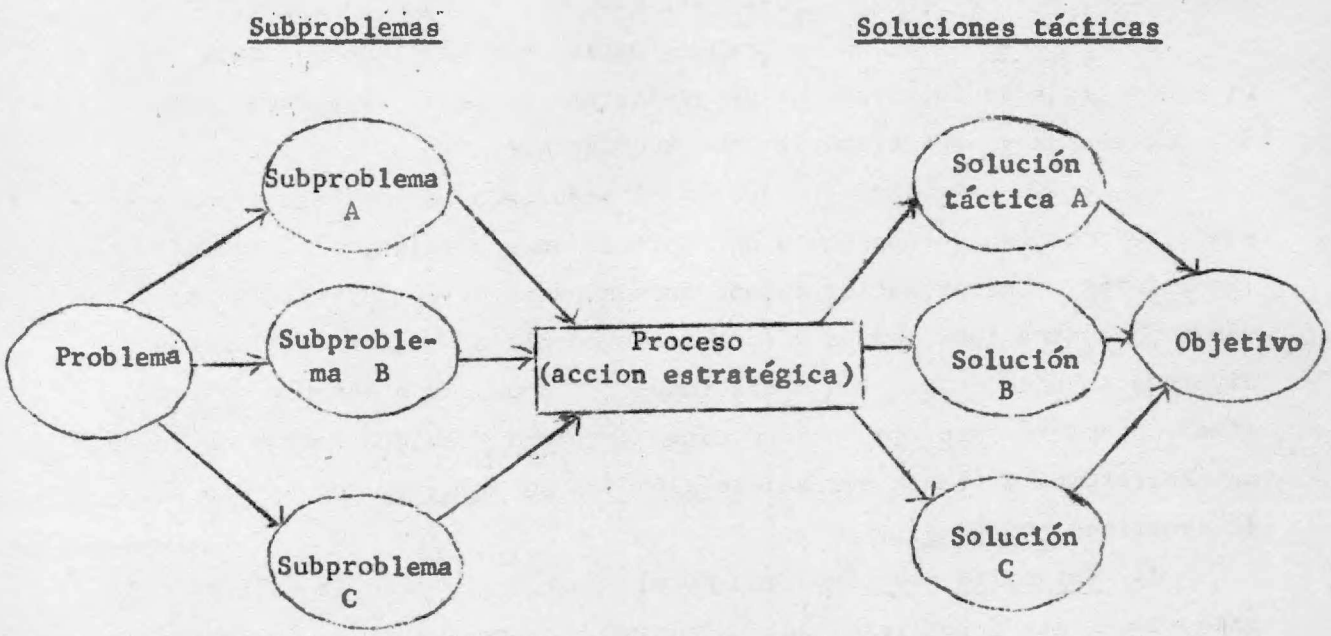
d) Retroalimentación que es el proceso que mide la calidad del producto, muestra los resultados alcanzados en relación con los recursos y se puede estructurar como un subsistema al que se puede aplicar el análisis de costo beneficio.

En el lapso de un año, se hacen presentes una serie de aspectos institucionales que crean restricciones al funcionamiento de un proceso. Estos factores limitantes son de carácter legal, presupuestario o institucional. Pero además de las limitaciones exógenas existen restricciones endógenas provenientes de factores inherentes a la operación del sistema y que derivan de los métodos usados para producir los resultados.



Como se dijo antes, un sistema puede ser descompuesto en subsistemas a fin de identificar relaciones básicas en áreas especiales. Un modelo de subsistema se encuentra en el esquema siguiente:

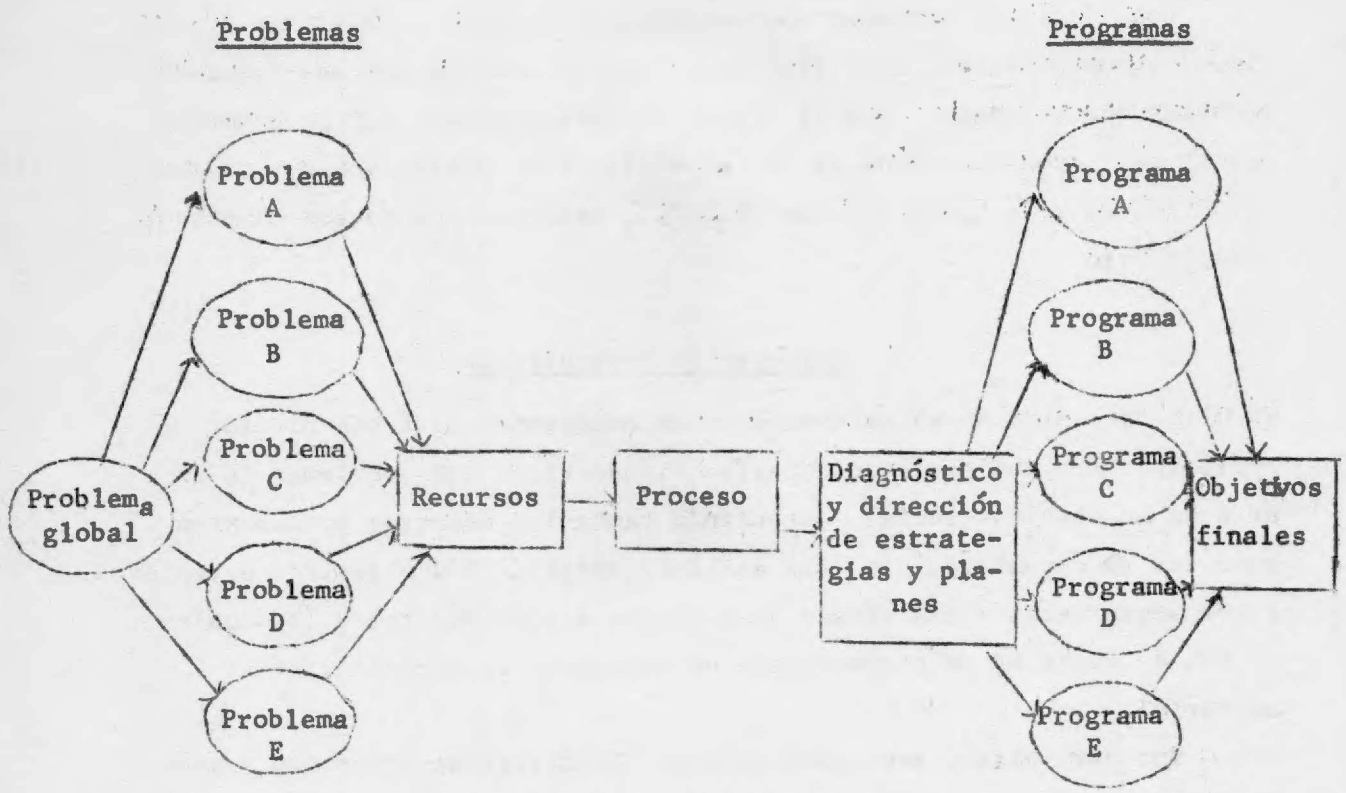
/Subproblemas



Los tres parámetros básicos pueden considerarse como pasos para resolver tres subproblemas, integrantes de un problema básico. Los parámetros-objetivos de este subsistema indican cómo pueden atacarse los problemas en términos de propósitos de acción. Este modelo muestra las principales relaciones entre los problemas que existen y las estrategias y tácticas que se puedan usar para atacar los problemas.

Si el análisis se lleva ahora al nivel del sistema es posible identificar más claramente las relaciones entre un conjunto de problemas y los programas estratégicos directos para atacarlos así:

/Problemas



El análisis de sistema ha sido de gran utilidad para abstraer la realidad y permitir aislar los problemas generales y especiales, identificando su nivel (dentro de un sistema o de un subsistema) y clasificar así lo que es esencial y lo que no es esencial. En aproximaciones sucesivas el análisis permite apreciar la solvencia entre los problemas identificados y los programas diseñados para resolverlos y las estrategias y tácticas que están implícitas o explícitas. Como las situaciones son cambiantes y hay muchos objetivos no cuantificables, el análisis es también cualitativo y se centra sobre lo relevante, lo decisivo, y no en los detalles o aspectos que no tienen el nivel del sistema postulado.

En gran medida, el método se usa para definir objetivos, estrategias y tácticas, precisando la importancia relativa de los distintos objetivos alternativos planteados. El análisis de objetivos, enmarcados dentro de una estrategia y táctica de acción anual, a fin de apreciar su relevancia, es un aspecto básico de este método de análisis.

/Con el fin

Con el fin de estudiar los recursos disponibles, el tiempo necesario, y otros aspectos, este tipo de método se auxilia con las llamadas técnicas operacionales, con el método de "presupuestos por programas y resultados", con las técnicas de "planificación, programación y evaluación" (PERT) y de "ruta crítica (C.P.M.), materias que no son objeto de este trabajo.

3. Esquemas de presentación

Un plan operativo anual sectorial ha de comprender diversos niveles de análisis. Por una parte, es preciso diagnosticar los problemas de un área en un nivel sectorial, apreciando tanto los aspectos permanentes como los de coyuntura. De este análisis surgirán los objetivos estratégicos sectoriales y las líneas de política sectorial, todos los cuales se han de expresar en proyecciones de agregados económicos a nivel sectorial.

Por otra parte, procederá exponer los distintos programas y proyectos estratégicos que integran el plan anual, precisando las metas físicas a obtener y los recursos financieros y humanos necesarios.

En esta descripción será necesario precisar la participación del sector público y del sector privado en cada programa y proyecto estratégico, a la vez que habrá que identificar las fuentes de financiamiento, sean públicas, privadas, internas o externas.

De este modo, se habrá de preparar un plan operativo anual para el sector A, B o C. Para ilustrar el método se incluyen a continuación dos casos.

B. ANALISIS DE LA APLICACION DE LA METODOLOGIA A UN SECTOR PRODUCTIVO. EL CASO DEL SECTOR AGROPECUARIO

1. Introducción

En América Latina es muy reciente la experiencia en la formulación de planes operativos anuales sectoriales. Sin embargo, se hace aquí un esfuerzo por presentar orientaciones metodológicas basadas en el actual nivel de las informaciones existentes y el grado de adelanto en materia de planificación alcanzado en materia agropecuaria.

El plan operativo anual para el sector agropecuario, es la parte agrícola del plan operativo anual, y tiene una vinculación estrecha con el plan a mediano plazo. Naturalmente no puede considerarse como una simple desagregación de éste, pues ha de recoger los problemas de coyuntura que en último análisis determinan: 1) la estrategia de acción que se fijará para determinar el orden de prioridades de los programas y proyectos que serán ejecutados en el año; 2) así como la acción táctica que representa poner en marcha las medidas de política económica y ejecutar el calendario de las inversiones programadas para el sector agropecuario. Así considerados los problemas de coyuntura, el plan operativo anual permitirá la realización de los ajustes en el plan de mediano plazo que inicialmente ha servido como base para su formulación. La determinación de las variables sectoriales constituye la tarea más importante para la formulación de la parte agrícola del plan operativo anual. Sin embargo, estas variables deben guardar una estrecha coherencia con las variables macroeconómicas y reforzarse mutuamente.

Por otro lado, la parte agrícola del plan operativo anual debe vincularse: 1) con el presupuesto económico nacional que dará el nivel del producto agrícola y su relación con el PBI y los demás sectores; 2) con el presupuesto de comercio exterior para la fijación de los montos de las importaciones y exportaciones de productos agropecuarios; 3) con el presupuesto monetario para fijar principalmente montos de crédito y para garantizar los precios a los productores; 4) con el

/presupuesto

presupuesto fiscal para fijar la carga fiscal que debe soportar el sector, y los programas de gasto público que se ejecutarán para concretar los programas específicos y proyectos prioritarios en el año, y 5) con el presupuesto de caja para financiar las diversas acciones en fechas improrrogables que comprende el plan, lo que es un factor destacado en la agricultura, por razón del clima que determina períodos marcados para las siembras y las cosechas.

De acuerdo con lo arriba mencionado, la parte agrícola del plan operativo anual forma parte de un solo sistema de planificación, está vinculado al plan de mediano plazo y compatibilizado a nivel de los instrumentos operativos. La ejecución del plan operativo anual para el sector agropecuario permite hacer los reajustes en el plan a mediano plazo y evaluar hasta qué grado es realista principalmente en cuenta a la realización de las metas fijadas y de los cambios estructurales programados. Es oportuno señalar que la parte agrícola del plan operativo anual obliga a superar la incomunicación entre los organismos de planificación y de ejecución;; al nivel de la instrumentación de las medidas de política agropecuaria y la aplicación de los recursos de inversiones es más factible si se hace efectiva la coordinación de los trabajos de las oficinas de planificación con el Ministerio de Hacienda, los bancos agrícolas, los bancos centrales, organismos autónomos, oficinas sectoriales en los Ministerios de Agricultura y con las organizaciones de los productores agrícolas.

2. Esquema básico para elaboración del plan operativo anual para el sector agropecuario

a) Los problemas de coyuntura del sector agropecuario

La elaboración de la parte agrícola del plan operativo anual requiere inicialmente la elaboración de un breve diagnóstico de los problemas permanentes y de coyuntura que puedan afectar la producción agropecuaria en el año a planificar y contribuir así a la modificación de los programas y proyectos que constituyen el plan a mediano plazo. Los problemas de coyuntura que deben ser examinados previamente, son los siguientes:

/i) Examen

i) Examen de la coyuntura del mercado externo. Prever para el año a planificar cuáles serán las posibilidades de los principales productos agropecuarios del país en el mercado internacional en cuanto al volumen, precios, monto de las ventas y áreas en donde serán comercializados.

Con base en los stocks existentes y en la previsión de la producción local evaluar las necesidades de las importaciones de los diversos insumos, máquinas, implementos y principales productos agropecuarios.

El presupuesto del comercio exterior que es uno de los instrumentos básicos del plan operativo anual, fija el marco en el cual se podrán cuantificar los volúmenes y respectivos montos de las importaciones de insumos,; máquinas, implementos y de los principales productos agropecuarios. Estos, serán seleccionados de acuerdo con las necesidades dadas por el análisis de la coyuntura y limitados de acuerdo con los montos fijados en el presupuesto elaborado tomando en cuenta las principales variables macroeconómicas.

ii) Análisis de la coyuntura interna. El análisis de las variables independientes que afectan la agricultura, es fundamental para determinar los niveles de la producción nacional de los principales productos agropecuarios. Así, una sequía o una plaga pueden implicar la disminución de la producción de alimentos y materias primas para la industria, esto naturalmente implica importarlos y a su vez deberá ser previsto en la elaboración del presupuesto de comercio exterior. Por otro lado, un fenómeno metereológico como una sequía puede dejar cesante una parte de la población campesina; esta fuerza de trabajo disponible podría ser dirigida hacia la intensificación de las inversiones en canales de riego, perforaciones de pozos, construcción de tajamares, caminos vecinales, terrazas, casas, escuelas rurales, drenaje de áreas de pantanos y todas las obras en que el trabajo pueda ser importante en el proceso de capitalización del sector agropecuario.

Una coyuntura favorable que permita aumentar el nivel de la carga tributaria en los sectores de más altos ingresos, gracias a la elevación del nivel de los recursos disponibles, posibilita ampliar los programas

de los gastos públicos para el sector agropecuario lo que a su vez permite aumentar las inversiones y en consecuencia acortar los plazos para alcanzar las metas fijadas en el plan a mediano plazo.

b) La estrategia de acción anual

El análisis de los problemas coyunturales anteriormente citados sirve para fijar con más exactitud la estrategia de acción a ser adoptada en el año. Esta es el resultado de los ajustes entre los marcos dados por la estrategia prospectiva y las fluctuaciones impuestas por la coyuntura presente. Es así, como un año de sequía puede cambiar totalmente el orden de prioridades establecidas por la estrategia prospectiva, para la etapa que abarca el plan a mediano plazo.

Suponiendo que el plan a mediano plazo establece sus objetivos básicos con el siguiente orden de prioridades: 1) cierre de la "brecha alimenticia" y disminución de la dependencia externa; 2) redistribución de la tierra y superación de las relaciones de producción existentes, y 3) elevación del nivel de ocupación a través de la inversión-trabajo con aprovechamiento de la mano de obra bajo subempleo crónico y períodos críticos de "brazos cruzados". En una coyuntura de sequía que abarque amplias áreas agropecuarias del país, el orden de prioridades presentado anteriormente ha de cambiar. La estrategia de acción anual es distinta, pues ha de colocar ahora como primer objetivo dar ocupación a la mano de obra campesina desplazada de sus actividades por efecto de la sequía y esto se consigue poniendo en ejecución los programas de infraestructura que contemplen un alto contenido de inversión-trabajo. En esta coyuntura, naturalmente los objetivos de cierre de la "brecha alimenticia" y de cambios estructurales en el régimen de propiedad de la tierra, quedará con prioridades menores en el año a planificar.

A su vez, la disminución en ciertos rubros, de la producción agropecuaria nacional, induce por cierto a la importación de estos productos y en consecuencia a las modificaciones en el presupuesto de comercio exterior.

/Este ejemplo,

Este ejemplo, esclarece cómo el análisis de coyuntura hecha en tiempo oportuno, conduce a un nuevo planteo de los objetivos a ser perseguidos en el corto plazo y en la formulación de la estrategia de acción anual con elevado grado de objetividad.

c) Las relaciones directas entre la parte agropecuaria del plan operativo anual y el plan a mediano plazo

Como se ha visto anteriormente, el análisis de la coyuntura contribuye a ajustar la estrategia de acción anual a una realidad dada y en consecuencia modificar el énfasis en los objetivos planteados en el plan a mediano plazo. Esto implica también cambiar la escala de prioridades establecida en el mediano plazo para los programas y proyectos estratégicos. De esta manera, cuando el plan a mediano plazo plantea como primera prioridad el cierre de la "brecha alimenticia", naturalmente los programas de producción tienen prioridad sobre los demás porque a través de ellos es que se concretan efectivamente los objetivos fijados. Sin embargo, cuando las fluctuaciones de coyuntura conducen a fijación de nuevos objetivos, cambia también el orden de prioridad de los programas y proyectos estratégicos concebidos para el mediano plazo. Así, en el ejemplo citado de una sequía, naturalmente los programas de desarrollo de la infraestructura agropecuaria pasan a tener mayor alcance en el plan operativo anual como medio de mantener empleada la población desocupada por efecto de la cesantía de las actividades agropecuarias. A su vez, dentro de los programas de desarrollo de la infraestructura agropecuaria ganan prioridad aquellos proyectos estratégicos íntimamente relacionados con la obtención del agua y defensa de los efectos de la sequía para el futuro, tales como los proyectos de perforación de pozos, construcción de tajamares, canales de riego y obras de canalización.

El cuadro 1 da una idea clara de las relaciones directas que han de existir entre la parte agropecuaria del plan operativo anual y el plan de mediano plazo.

/Cuadro 1

Cuadro 1

RELACIONES DIRECTAS ENTRE EL PLAN A MEDIANO PLAZO AGROPECUARIO Y LA PARTE AGROPECUARIA DEL PLAN OPERATIVO ANUAL

Estrategia agropecuaria objetiva del plan a mediano plazo escalonados por orden de prioridad	Programas y proyectos estratégicos o estados con base en la estrategia y constantes del plan a mediano plazo.	1) Estrategia de acción para el año ajustada con base en el análisis de coyuntura y escalonada por orden de prioridad.	2) Programas y proyectos estratégicos establecidos en función de la estrategia de acción anual escalonados por orden de prioridad.	Observaciones
1. Cierre de la "brecha alimenticia" y disminución de la dependencia externa	1. Programas de producción: a) Proyecto arrocero b) Proyecto triguero c) Proyecto lechero d) Proyecto producción de carne e) Proyecto oléico f) Proyecto cultivo caucho	1. Elevación nivel ocupación a través inversión trabajo para aprovechar la mano de obra desocupada por el problema de la sequía	1. Programa de desarrollo de la infraestructura agropecuaria a) Proyecto de perforación de pozos b) Proyectos construcción de tajamares, canales de riego y obras de drenaje c) Proyectos específicos de caminos vecinales	1) La coyuntura desfavorable para la producción en amplias áreas del país por efecto de la sequía cambia el orden de prioridad de los objetivos y establece una estrategia de acción basada en las nuevas condiciones-objetivos
2. Redistribución de la tierra y superación de las injustas relaciones de producción existentes	2. Programa de reforma de la estructura agraria a) Los proyectos específicos b) Formación de nuevas unidades productoras y programa de inversiones c) Organización de la población incorporada	2. Cierre de la "brecha alimenticia" y disminución de la dependencia de las importaciones con énfasis en la producción de los productos de las áreas no atingidas por la sequía.	2. Programas de producción con énfasis en los cultivos que se encuentran en el área no alcanzada por la sequía a) Proyecto producción de carne b) Proyecto oléico c) Proyecto cultivo caucho	2) Los programas están ajustados a la condición de emergencia de la sequía que configura la coyuntura del año

/(Continúa)

Cuadro 1 (Conclusión)

3. Elevación nivel ocupación a través inversión trabajo con aprovechamiento mano de obra bajo subempleo crónico y períodos críticos de "brazos caídos"	3. Programa de desarrollo de la infraestructura agropecuaria. a) Los proyectos de riego y drenaje b) Proyectos específicos de caminos vecinales c) Proyectos de almacenes, silos y frigoríficos	3. Redistribución de la tierra y superación de las injustas relaciones de producción existentes	3. Programa de reforma de la estructura agraria a) Desapropiación de áreas b) Construcción de la infraestructura en las áreas de reforma agraria c) Organización de la población incorporada y entrenamiento de los dirigentes campesinos	

/d) La

d) La trayectoria de las actividades agropecuarias y la instrumentación de las medidas de política agropecuaria

La parte agrícola del plan operativo anual representa la realización de un proceso en el marco del año agrícola que involucra el complejo de tareas que componen los programas y proyectos agropecuarios en sus problemas relacionados con la organización, coordinación y fijación cronológica de las principales actividades y trabajos, que permita alcanzar los resultados programados en el tiempo útil, con el mínimo de costo y con el máximo de eficiencia. Las principales actividades y trabajos para alcanzar los objetivos fijados en el sector agropecuario, están condicionados por el ciclo climático, que en el caso específico de la producción agrícola determina las siguientes fases: 1) preparación del suelo; 2) labores de siembra; 3) labores culturales, y 4) cosecha. Así, el proceso de producción está subordinado a períodos críticos, una vez que la realización de cada una de las fases asignadas exige plazos y fechas fatales, inaplazables para que se obtenga la producción agrícola que es uno de los objetivos fijados.

A su vez, cada fase se subdivide en una serie de acciones concretas, por ejemplo, la siembra del trigo, naturalmente debe venir precedida de las operaciones que involucran la preparación del suelo y que abarcan 1) La rotura del suelo, 2) El rastraje, 3) la cruza, y 4) el riego de las tierras. En la hipótesis de que estas operaciones no sean hechas en el plazo determinado por las condiciones ecológicas de las zonas productoras, es posible que se corra el riesgo de pérdidas en la producción del año.

Para efecto de la elaboración de la parte agrícola del plan operativo anual en aquellos países en que el año agrícola no coincide con el año calendario, las fases del calendario agrícola deben ser rigurosamente definidas para que en función de ellas se programen las diferentes actividades y trabajos. En seguida esta programación así elaborada debe ser razonada en términos del año calendario, a fin de ajustar los gastos del Estado para la parte agrícola con los gastos totales del Estado previstos en el momento en que se prepara el presupuesto fiscal.

/Como se

Como se puede inferir, los programas y proyectos estratégicos del sector agropecuario por el hecho de estar subordinados a períodos críticos, inevitables, merecen un tratamiento más racional que no esté limitado sólo a la descripción de cada uno con su cronológica. El análisis, para los principales programas y proyectos debe abarcar las relaciones de secuencia, interdependencia y coordinación entre las tareas que componen cada uno específicamente. Es necesario presentar el encadenamiento y duración de las actividades enumeradas en un proyecto, tanto como la cuantificación de los efectos que puedan producir teniéndose en consideración la probabilidad de su conclusión en una determinada fecha. Los proyectos de infraestructura en canales de riego dan una idea muy clara de la importancia que tiene la oportunidad de su conclusión en una fecha dada. De esta manera si es posible aprovecharlos para el regadío de tierras en el período crítico de la siembra de un cultivo importante (trigo, arroz, etc.), es fácil evaluar los efectos benéficos sobre la producción de alimentos en el año del plan; en caso contrario, pasado el plazo fatal de la siembra, su costo de oportunidad puede ser totalmente diferente para el año planificado. El método del camino crítico o el PERT deben ser aplicados, siempre que sea posible, al nivel de los principales programas y proyectos estratégicos, principalmente para los de producción (trigo, azúcar, etc.) y para los de infraestructura agropecuaria (obras de riego, caminos vecinales, etc.) que presentan mejores condiciones para este tipo de análisis.

El cuadro 2 contiene un diagrama recticular aplicado al proyecto de producción de trigo bajo riego en la provincia de Coquimbo en Chile de acuerdo con la técnica usada y datos presentados por CORFO para el año de 1961/62.

El ejemplo esclarece las relaciones de secuencia, interdependencia y coordinación existentes entre cada actividad que constituye el ciclo del cultivo del trigo. Dada la poca flexibilidad encontrada en los plazos para el cultivo en la provincia de Coquimbo, no calculamos en rigor el camino crítico, simplemente presentamos dos alternativas para el inicio de las actividades con sus respectivas fechas; una más temprana denominada ALTERNATIVA INICIAL que comienza el 25 de enero con la adquisición de las

/máquinas

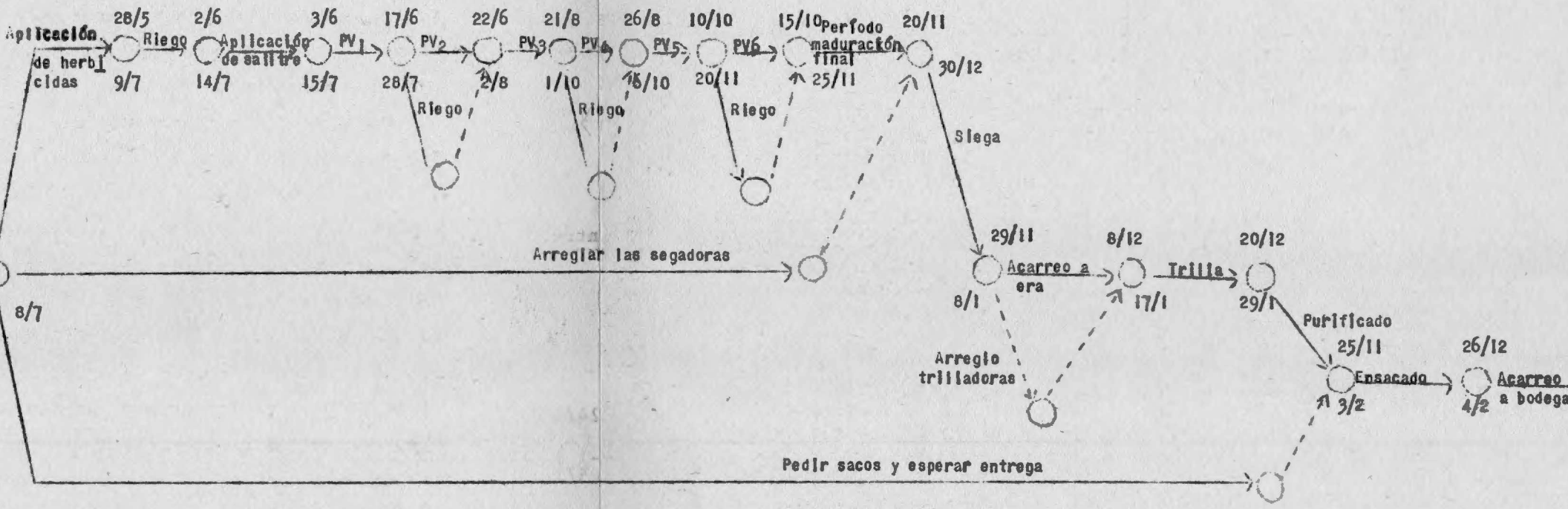
máquinas y equipos y otra, la LIMITE, cuyo plazo improrrogable de su iniciación es el 9 de marzo. En el diagrama, las líneas punteadas representan las pseudoactividades, o sea, aquellas tareas para las cuales se dispone de un amplio margen de tiempo para ser realizadas y que no están subordinadas al encadenamiento interdependiente de las demás actividades; sin embargo, ellas tienen que ser coordinadas para que sean terminadas en una determinada fecha. De este modo, la tarea que abarca la limpieza de los canales de riego y arreglo de las compuertas y medidores puede comenzar a partir del 6 de junio en la alternativa límite y será realizada cuando la disponibilidad de los recursos y coordinación de las acciones lo permita, sin embargo, la fecha fatal para su conclusión es el 22 de junio, una vez que en el día 23 siguiente se inicia el riego de las tierras para las labores de siembra. También el arreglo de las segadoras que podría ser iniciado el 8 de julio posee un amplio margen de tiempo para ser concretado mientras se realizan otras tareas subordinadas a plazos más rígidos, sin embargo, las acciones deben coordinarse de tal forma que en el día 30 de diciembre ellas estén listas para el comienzo de la cosecha.

El método del camino crítico, naturalmente puede ser empleado al nivel sectorial abarcando los programas y proyectos estratégicos y los programas de apoyo que funcionan como insumos de los primeros para concretizar las metas fijadas. Sin embargo, considerando el actual nivel de las informaciones que en general existen en América Latina, se recomienda el empleo de una metodología más sencilla, más ajustada a la realidad de los medios disponibles. La combinación del análisis cronológico por medio de la aplicación del "Gráfico de Gantt", combinado con una tabla cruzada que puede establecer las relaciones entre los programas básicos y proyectos estratégicos con los programas de apoyo que aportan los principales insumos para el funcionamiento de los primeros, puede ser una metodología bastante sencilla y efectiva para dar una mayor coherencia y comprensión de la parte agrícola del plan operativo anual.

A fin de visualizar los puntos críticos del plan operativo anual agropecuario, se presenta el cuadro 4 con una tabla de Gantt para los principales programas y proyectos básicos estratégicos con sus respectivas

/Cuadro 2

Cuadro 2 (Conclusión)



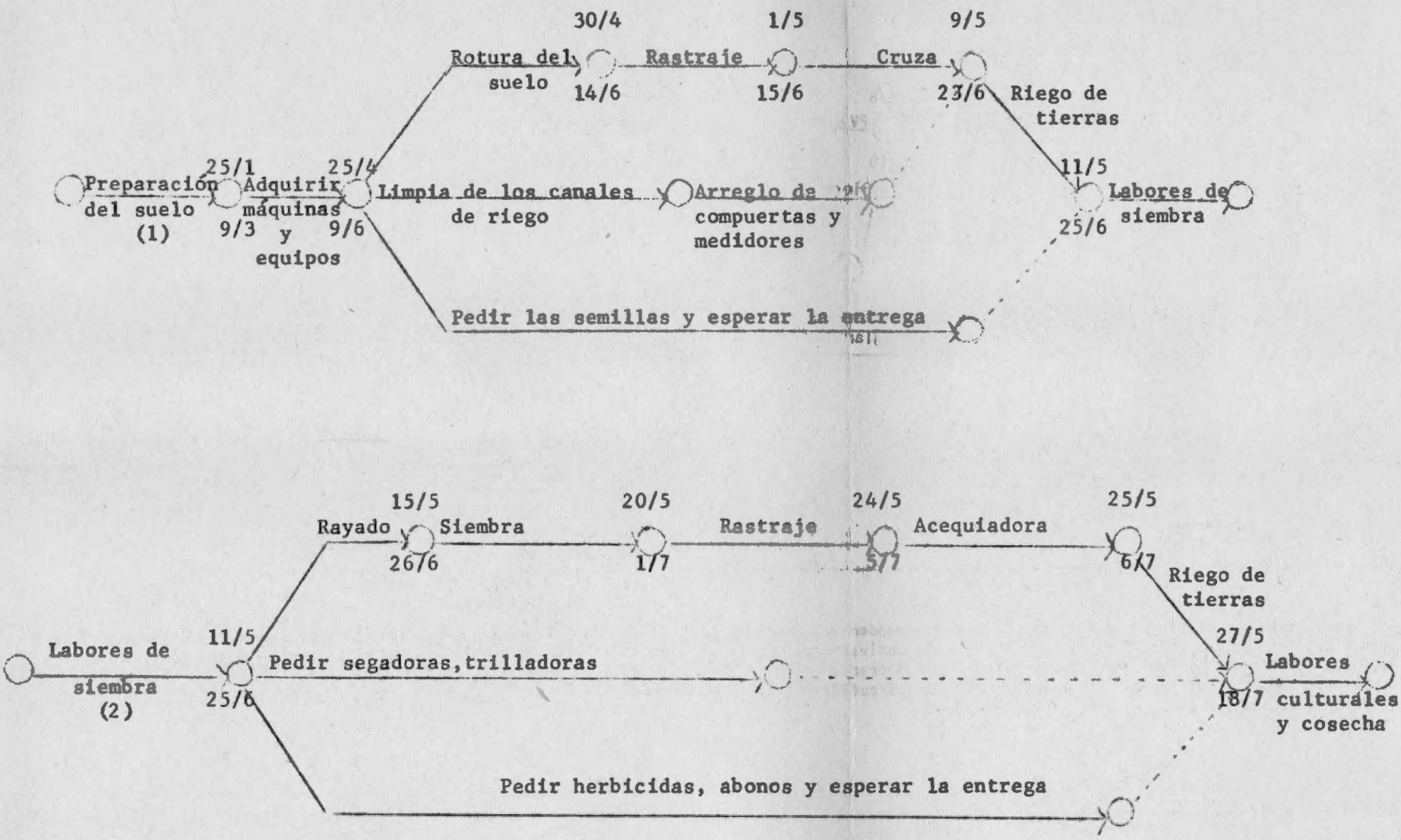
Nota: Los números colocados arriba de cada evento corresponden a las fechas de la Alternativa inicial que se tiene para el comienzo de cada actividad y los que quedan abajo representan el plazo límite para inicio de las actividades. Así, la rotura del suelo puede iniciarse el 25 de abril y tiene como límite el 9 de junio; por otro lado, el riego de la tierra para inicio de las labores de siembra puede empezar el 9 de mayo y tiene como plazo límite para su iniciación el 23 de junio, pasado lo cual, el cultivo del trigo en la región podrá sufrir dificultades.

- Período vegetativo (PV_1, PV_2, PV_3, PV_4, PV_5, PV_6).

/Cuadro 3

Cuadro 2

DIAGRAMA RETICULAR APLICADO AL PROYECTO DE PRODUCCION DE TRIGO



/(continúa)

Cuadro 3

ALTERNATIVAS PARA EL COMIENZO DE CADA ACTIVIDAD
EN EL CULTIVO DE TRIGO

Actividades	Fechas de comienzo de cada actividad: Alternativa inicial	Límite	Observaciones
Adquisición de máquinas y equipos	25 enero	9 marzo	1. Ejemplo tomado para la provincia de Coquimbo - Chile.
Rotura de suelo	25 abril	9 junio	2. A partir de la aplicación del salitre, en el período vegetativo de la planta aplicar tres (3) riegos y a partir del último riego comienza el período de maduración hasta el inicio de la cosecha que en las alternativas es el 20 de noviembre y 30 de diciembre, respectivamente.
Rastraje	30 abril	14 junio	
Cruza	1 mayo	15 junio	
Riego de tierras	9 mayo	23 junio	
Rayado	11 mayo	25 junio	
Siembra	15 mayo	26 junio	
Rastraje	20 mayo	1 julio	
Acequiadura	24 mayo	5 julio	
Paleo de acequias	25 mayo	6 julio	
Aplicación herbicidas	27 mayo	8 julio	3. Trabajo de un hombre en una hectárea en la provincia de Coquimbo-Chile, con uso de tecnología intensiva en el empleo de la mano de obra y en base a jornadas de 8 horas.
Riegos	28 mayo	9 julio	
Aplicación de salitre	2 junio	14 julio	
Período vegetativo	3 junio	15 julio	
Riego	17 junio	28 julio	
Período vegetativo	22 junio	2 agosto	
Riego	21 agosto	1 octubre	
Período vegetativo	26 agosto	6 octubre	
Riego	10 octubre	20 noviembre	
Período maduración	15 octubre	25 noviembre	
Siega	20 noviembre	30 diciembre	
Acarreo a era	29 noviembre	8 enero	
Trilla	8 diciembre	17 enero	
Purificado	20 diciembre	29 enero	
Ensacado	25 diciembre	3 febrero	
Acarreo a bodega	26 diciembre	4 febrero	

/Cuadro 4

Cuadro 4

GRAFICO DE GANTT

TABLA DE DISTRIBUCION DE LAS PRINCIPALES TAREAS DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS ESTRATEGICOS DEL PLAN OPERATIVO ANUAL AGROPECUARIO a/

Programas y proyectos est. / Meses y semanas	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sepbre.	Octubre	Novbre.	Dicbre.
Producción agrícola												
Proy. prod. arroz	xxxxxxxx	xxxxxxxx			::::::::	::::::::	::::::::	::::::::	xxx	xxxxxxxx	xxxxxxxx	xxxxxxxx
Proy. prod. trigo			xxxxxxxx	xxxxxxxx	xxxxxxxx		::::::::	::::::::	::::::::			
Proy. prod.maiz b/	::::::::	::::::::	::::::::	::::::::	::::::::	::::::::	::::::::	::::::::	::::::::	::::::::	::::::::	::::::::
	xxxxxxxx	xxxxxxxx	xxxxxxxx	xxxxxxxx	xxxxxxxx	xxxxxxxx	xxxxxxxx	xxxxxxxx	xxxxxxxx	xxxxxxxx	xxxxxxxx	xxxxxxxx
Proy. prod. tabaco		xxxxxxxx	xxxxxxxx	xxxxxxxx			::::::::	::::::::	::::::::			
Proy. prod.garganzo				xxxxxxxx	xxxxxxxx	xxxxxxxx	xxxxxxxx	::::::::	::::::::	::::::::	::::::::	::::::::
Proy. prod. caña de azúcar c/	:::::::: xxxxxxxx	:::::::: xxxxxxxx	:::::::: xxxxxxxx	::::::::	::::::::	::::::::	::::::::	::::::::	::::::::	::::::::	::::::::	::::::::
Proyecto comercialización												
Financiamiento cosecha												
Compra producción												
Almacenamiento												
Venta producción d/												
Proyecto reforma agraria												
Asentamientos campesinos												
Entrenamiento dirigentes												
Proyecto infraestructura agropecuaria e/												

Nota: xxxxxxxx = siembra; :::::::: = cosecha; ———— = período más propicio

a/ Datos de la Costa Norte de Perú.

b/ Coséchase y plántase todo el año.

c/ Coséchase todo el año.

d/ Venta en el período de escasez.

e/ Abarca obras de riego, caminos vecinales, pozos, tajamares, drenaje, almacenes, silos, frigoríficos, construcciones de establos y potreros.

tareas ordenadas de acuerdo con la fecha de inicio y de finalización de cada una. Un gráfico de tal naturaleza facilita la asignación de los recursos humanos, de los recursos financieros y de los insumos físicos como son las semillas, los fertilizantes, los herbicidas y los pesticidas, así como también máquinas y demás implementos agrícolas en tiempo útil para que se materialice la producción agropecuaria que es el objetivo final del plan operativo anual. Mientras el gráfico sea cronológico, sin embargo, da una idea de la secuencia entre los distintos programas y proyectos, así, los proyectos de infraestructura agropecuaria están asignados para el período de octubre o febrero que son los meses de mayor desocupación en la región tomada como ejemplo; por otro lado, entrenamiento de dirigentes campesinos en los programas de reforma agraria a ser programados para los meses de octubre-diciembre y marzo-abril y no en otros períodos cuando los campesinos están copados de trabajo; es oportuno destacar el hecho de ser posible en la región el cultivo y cosecha del maís durante todo el año, que facilita el asentamiento de los campesinos, porque estos pueden contar en el corto plazo con una producción económica y alimentos para mantener sus familias durante el período de instalación que se puede realizar de enero hasta diciembrre.

Como se ha visto, la ejecución de las inversiones en el sector agropecuario están íntimamente relacionadas con la trayectoria de los programas y proyectos de producción anteriormente citados. A su vez, la instrumentación de las medidas de política agropecuaria también debe estar en función de esta trayectoria presentada en el gráfico. Por ejemplo el programa de apoyo de crédito específico para la producción de arroz, trigo, y tabaco, de acuerdo con la cronología de cada uno de los cultivos, debería estar así distribuído:

<u>Crédito para arroz</u>:

1. Septiembre-febrero - crédito para preparación del suelo y siembra;
2. Marzo-abril - crédito para las labores culturales;
3. Mayo-agosto - crédito para cosecha, beneficiamiento, almacenamiento y comercialización, y
4. Enero-abril - adquisición e instalación de equipos para cosecha y descascadoras.

/Crédito 43

Crédito para trigo:

1. Enero/febrero - crédito para preparación del suelo, sus equipos y sembradoras;
2. Marzo/mayo - crédito para siembra;
3. Junio - crédito para labores culturales;
4. Julio/septiembre - crédito para cosecha y comercialización, y
5. Julio/diciembre - crédito para beneficiamiento y almacenamiento.

Crédito para tabaco:

1. Enero-abril - crédito para preparación del suelo, siembra y construcción de tapados;
2. Mayo-junio - crédito para labores culturales y construcción de casas de curación natural;
3. Julio-septiembre - crédito para cosecha, curado y secado, y
4. Octubre-diciembre - crédito para curado, secado y comercialización.

De acuerdo con lo expuesto, podríamos seguir dando ejemplos en cuanto a relacionar los elementos básicos para la instrumentalización del crédito con base en la cronología dada por el gráfico de Gantt; el mismo procedimiento también es aplicable a instrumentalizar las demás medidas de política agropecuaria, como ser la política de precios, de investigación y asistencia técnica. Así, por ejemplo, la política de precios del trigo tendría que ser fijada en enero a fin de que las siembras de marzo sean hechas con el perfecto conocimiento de los productores, esto permite que los mismos opten por otras alternativas y no se aventuren a un juego oscuro que sería plantar trigo sin saber cuál es el precio que irían a recibir. Lo mismo ocurre con las semillas, que deberían ser distribuidas en los meses de enero-febrero para el comienzo de la siembra en marzo; por otro lado la asistencia técnica para la preparación del suelo debería ser aportada también en este período, pasado el cual no se justificaría.

El cuadro 5 resume los programas de apoyo con sus medidas discriminadas mes a mes y da la pauta para la instrumentación de la política agropecuaria que contribuye a la concretización de los programas y proyectos básicos y estratégicos constantes del plan operativo anual.

/Cuadro 5

Cuadro 6

TABLA CRUZADA DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS BASICOS Y ESTRATEGICOS CON LOS PROGRAMAS DE APOYO

gramas de apoyo / tratégi-	Programas de fomento a la producción					Programa de comercialización y control				Programa de enseñanza agrícola	Programa de investigación	Programa de servicios (planificación, etc.)	Observa
	Fijación precios	Suministro de insumos	Crédito	Asistencia técnica	Subtotal	Compra producción	Almacenamiento y stocks	Venta	Control				
a de reforma uctura agraria ado estratégico) oyectos especí-													
ción y organi- de nuevas des en las áreas eforma													
a de desarrollo fraestructura uaria ado estratégico) ectos de riego ectos específi- de caminos nales ectos de alma- s silos y frigo- os													
nas de produc- rogramas bási- ecto arrocero ecto triguero ecto lechero ecto prod. carne ecto oléico ecto prod. papa da, maíz quinua ecto hortícola													

Cuadro 5

RESUMEN DE LOS PROGRAMAS DE APOYO Y SUS MEDIDAS DISCRIMINADAS MES A MES

Año

Meses / ama / oyo y sus medidas	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Observaciones
ograma de apoyo a la oducción													
ijación de precios	Fíjase el precio a los productores para: trigo, tabaco, garbanzo y caña de azúcar							Fíjase el precio para el arroz					La tabla tendrá qu preincluida de acu con los ejemplos d aquí
uministro insumos													
rograma crédito	Inicio crédito para equipos de cosecha y descascarado de arroz		Crédito para labores culturales arroz. Crédito para siembra de trigo	Crédito arroz labores culturales	Inicio crédito cosecha arroz; beneficio, almacenaje y comercialización		Crédito para inicio cosecha trigo y comercialización	Fíjase crédito cosecha arroz	Inicio crédito para preparación suelo y siembra de arroz				
sistencia técnica													
rograma comercialización y control													
ompra producción							Inicio compra producción arroz, trigo, maíz, garbanzo						
lmacenamiento							Inicio almacenaje productos comprados						
enta de productos	Inicio venta arroz, trigo, maíz y garbanzo, control y especulación												
ograma de investigación													
ertilidad de suelos													
ompetición, variedades, tc.													

Programas de apoyo / Proyectos, programas básicos y estratégicos	Programas de fomento a la producción				
	Fijación precios	Suministro de insumos	Crédito	Asistencia técnica	Subtotal
h) Proyecto frutícola					
i) Proyecto producción lana					
j) Proyecto tabacalero					
k) Proyecto prod. caucho					
4. Programa de organización de la agricultura (Considerado estratégico)					
a) Organización del sector público para el desarrollo agropecuario					
b) Proyectos específicos de organización de comunidades					

Cuadro 6 (Conclusión)

Programa de comercialización y control				Programa de enseñanza agrícola	Programa de investigación	Programa de servicios (planificación, etc.)	Observaciones
Compra producción	Almacenamiento y stocks	Venta	Control				

/e) La compatibilización

e) La compatibilización de los programas y proyectos básicos y estratégicos con los programas de apoyo

Con base en el conocimiento detallado de los programas de apoyo, de acuerdo con la anterior discriminación mes a mes de las medidas contenidas en ellos, es posible cuantificar y compatibilizarlos con los programas y proyectos básicos y estratégicos que componen la parte agrícola del plan operativo anual. Para esto, es necesario que se construyan tablas cruzadas de los programas y proyectos básicos y estratégicos con los programas de apoyo, a fin de abarcar principalmente la desagregación de los montos relativos: 1) a los recursos financieros; 2) a las metas físicas y principales insumos como son las semillas, los fertilizantes, los herbicidas y pesticidas y 3) a los recursos humanos especializados (agrónomos, veterinarios, técnicos agrícolas, etc.) y de mano de obra no especializada.

A continuación presentamos un modelo de tabla cruzada que, de acuerdo con lo expuesto anteriormente, deberá ser repetido para cuantificar principalmente los recursos financieros, metas físicas y principales insumos, y los recursos humanos asignados a los principales programas y proyectos básicos y estratégicos. La selección de los programas y proyectos incluídos en la tabla adjunta están supeditados a la estrategia que se haya elaborado y naturalmente el análisis de coyuntura puede variar las prioridades establecidas; así la tabla es presentada como un ejemplo, toda vez que los programas varían de país a país de acuerdo con la problemática de desarrollo agropecuario de cada uno.

f) Etapas para elaboración y presentación de la parte agrícola del plan operativo anual

La elaboración de la parte agrícola del plan operativo anual requiere una larga tramitación, a fin de ser compatibilizado con los diversos instrumentos de política de corto plazo, como son los presupuestos económico, de comercio exterior, monetario, fiscal y de caja. La trayectoria seguida para la elaboración del plan operativo presentada más adelante, de ninguna manera puede ser considerada como definitiva; ella tendrá que ser necesariamente adaptada a las normas de cada país. Sin embargo, las etapas y fechas sugeridas se aproximan bastante a la realidad existente en la mayoría de nuestros países, así:

/Año 0 -

Año 0 - enero/marzo	Elaboración del plan operativo anual para el año 1 con la participación directa del Ministerio de Agricultura y organismos autónomos ligados a las actividades agropecuarias.
Año 0 - abril/junio	Enviar el anteproyecto de la parte agrícola del plan del año 1 al Comité de Planes Operativos Anuales y asesorarlo para los ajustes y compatibilización necesaria. Mantener comunicaciones sobre el plan a nivel de los Ministerios.
Año 0 - julio/agosto	Preparación del proyecto de la parte agrícola del plan operativo del año 1 con la participación directa del Ministerio de Agricultura y organismos autónomos ligados al sector agropecuario, recogiéndose las sugerencias e informaciones obtenidas en la etapa de las conversaciones.
Año 0 - septiembre/octubre	Remitir la parte agrícola (año 1) al Comité de Planes Operativos Anuales para los debidos ajustes con los demás instrumentos operativos, como son el presupuesto fiscal, el presupuesto económico, el presupuesto monetario y el presupuesto de comercio exterior.
Año 0 - noviembre/diciembre	Incorporar las modificaciones introducidas por el Comité de Planes Operativos Anuales, revisar las metas, el presupuesto de caja y preparar en carácter definitivo la parte agrícola del plan operativo del año 1.

/Año 1

Año 1 - enero/marzo	En primer lugar, ajustar el presupuesto de caja del plan del año 1. Ajustes del plan del año 1 a la coyntura que se presenta al comienzo del año. Elaboración del anteproyecto de la parte agrícola del plan operativo del año 2.
Año 1 - abril/junio	Enviar el anteproyecto de la parte agrícola del plan del año 2 al Comité de Planes Operativos Anuales y asesorarlos para los ajustes y compatibilización. Conversaciones con los Ministerios referente al plan del año 2. Ajustes del plan del año 1 a la coyuntura de la mitad del año.
Año 1 - julio/agosto	Preparación del proyecto de la parte agrícola del plan operativo del año 2, con la participación directa del Ministerio de Agricultura y organismos autónomos ligados al sector agropecuario, recogiéndose las sugestiones e informaciones obtenidas en la etapa de las conversaciones.
Año 1 - septiembre/octubre	Remitir la parte agrícola (Año 2) al Comité de Planes Operativos Anuales para los debidos ajustes con los demás instrumentos operativos como son el presupuesto fiscal, el presupuesto económico, el presupuesto monetario y el presupuesto de comercio exterior.
Año 1 - noviembre/diciembre	Revisar las modificaciones introducidas por el Comité de Planes Anuales, revisar las metas, el presupuesto de caja y preparar en carácter definitivo, la parte agrícola del plan operativo del año 2.

/Año 2

Año 2 - enero/marzo	En primer lugar, ajustar el presupuesto de caja del plan del año 2. Segundo, ajuste del plan del año 2 a la coyuntura que se presenta al comienzo del año. Tercero, evaluación del plan del año 1. Cuarto, recorrer la experiencia con la ejecución del plan del año 1 y elaborar el anteproyecto de la parte agrícola del plan operativo para el año 3.

C. APLICACIÓN DE LA METODOLOGIA A UN SECTOR SOCIAL. EL CASO DEL SECTOR SALUD

En esta sección se presentan algunas bases metodológicas del proceso de planificación anual del sector salud. Existe una valiosa experiencia de planificación de la salud pública en varios países latinoamericanos y estudios a nivel técnico realizados tanto por organismos gubernamentales como internacionales.[2/]

El Plan Operativo de Salud es una parte del Plan Anual, el que a su vez tiene vinculaciones estrechas con los planes de mediano plazo y con las estrategias de desarrollo. Incorpora el elemento coyuntural, que es condicionante de los ajustes del plan anual y factor importante en ciertos casos para modificaciones sustanciales en las previsiones de metas y recursos de más largo aliento.

El Plan Operativo de Salud ha de relacionarse básicamente con el presupuesto del sector público para el análisis conjunto de los ingresos y gastos de salud y de los demás sectores. Además tiene vinculaciones con el presupuesto de comercio exterior, en cuanto demanda productos médicos importados. Las relaciones con los demás sectores de actividad, tales como el agrícola, industrial, educacional, etc. son obvias para la apreciación de las necesidades de salud pública derivadas del cumplimiento de objetivos y metas y de utilización de recursos en otras áreas.

Como se analizará en los puntos siguientes, el proceso del Plan Operativo de Salud vincula a todos los organismos del Sector Salud, ya sean

2/ Los ejemplos sobre bases programáticas y los cuadros y cifras que se presentan, han sido obtenidos de dos importantes fuentes. En primer lugar, del Documento Modelo Metodológico del Programa Panamericano de Planificación de la Salud preparado por la Organización Panamericana de la salud y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, organismos que están abordando en conjunto la planificación de la salud en la región, especialmente en cuanto a bases metodológicas y a programas de capacitación. En segundo lugar, de los antecedentes sobre un estudio de aplicación de los Planes Anuales Operativos al Sector Salud que está llevando a cabo la Dirección del Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile.

/públicos

públicos o privados y condiciona una racionalización operacional en términos de mejorar las líneas de comunicación y el funcionamiento de las diversas entidades para una mejor utilización de los recursos en el cumplimiento de los objetivos previstos.

I. Esquema básico para la elaboración del plan operativo anual del sector salud

a) Diagnóstico de los problemas del área

La caracterización del Sector Salud en cuanto a las acciones de los sectores público y privado, y los organismos, instituciones y personas que participan, los objetivos y metas que se cumplen y los recursos humanos, materiales y financieros que se utilizan, constituyen la etapa básica para llenar uno de los requisitos del plan anual: la consideración de todos los elementos, factores e instituciones implicados en el desarrollo de un sector.

En este marco, que forma parte del diagnóstico amplio del sector, se deben analizar los problemas del área, ya sea en sus aspectos permanentes como coyunturales.

b) Los problemas de coyuntura

En el análisis de coyuntura han de considerarse tanto las situaciones internas como las externas. Ambas pueden ser previsibles o imprevisibles. Las primeras se incorporarán en la formulación del plan anual o durante los ajustes de la ejecución. Las imprevisibles se deben afrontar otorgando al Plan Anual "condiciones de flexibilidad", esto es, disponer de recursos humanos, materiales y financieros, ya sean de "reserva" o bien trasladados de otros programas.

Las condiciones coyunturales externas pueden presentarse tanto en la propia área de la salud, como por ejemplo, "epidemias internacionales" o bien derivadas de condiciones desfavorables en la producción de bienes o servicios del exterior que son condicionantes para la mantención de los niveles de salud: alimentos, medicinas, equipos, etc.

/Las situaciones

Las situaciones internas pueden también producirse dentro del área, como el caso de las epidemias internas o locales, catástrofes, etc. o bien éstas condicionadas por problemas en otras áreas: sequía, desocupación, déficit fiscal, que pueden afectar directa o indirectamente el cumplimiento de los programas de salud pública.

c) La estrategia de acción anual

Los objetivos y metas anuales vienen, como se ha señalado, por una parte,de los establecidos en las estrategias y en los planes de mediano plazo, y por otra, de los ajustes por situaciones coyunturales. Es decir, se parte de los proyectos estratégicos y de los programas básicos de los planes para delinear la trayectoria anual considerando la coyuntura.

Por ejemplo, el plan de desarrollo de salud de mediano plazo establece metas en cuanto a: disminución de la tasa de mortalidad infantil; mejorar notablemente las condiciones de higiene ambiental; erradicar una enfermedad (tuberculosis, por ejemplo); prevención de las enfermedades, aumento de la dieta alimenticia, etc.

El grado de cumplimiento de la mayoría de estas metas puede depender en parte de lo que ocurra en otras áreas o sectores: producción de alimentos, de medicinas, niveles de empleo, migraciones, formación de profesionales, etc. Es decir, el sector salud tiene una gran dependencia de los planes de los demás sectores, aún cuando se puede afirmar que en determinadas acciones puede actuar con cierta autonomía. Por ejemplo, en la mantención de ciertos niveles básicos de salud.

Lo anterior hace imprescindible la debida armonización del sector salud en los otros sectores, tales como: agricultura, por la producción de alimentos y materias primas; minería por la producción de productos químicos y conexos; industria, por los bienes de consumo y equipos; educación, por la formación de profesionales y técnicos para el sector salud,etc.

Teniendo en cuenta esta interdependencia, debe actuarse en la fijación de las metas anuales y en las etapas que se cumplirán para su adecuada ejecución.

/d) La

d) La identificación de programas estratégicos, programas básicos y de apoyo del sector salud

Como se ha señalado, los programas estratégicos están destinados a producir cambios fundamentales en la estructura socio-económica vigente. En este sentido pueden constituir acciones intersectoriales o bien programas de envergadura dentro de un sector.

En el caso de salud, un programa estratégico podría ser un Programa de Nutrición de gran alcance, un Programa de Higiene Ambiental de un área importante, la erradicación de factores atentatorios de la salud y en general cualquier acción que represente un esfuerzo mayor de cambio de las condiciones actuales.

Los programas básicos, denominados también "de servicios públicos guiales", para el sector salud, están destinados a la obtención de resultados dentro de un campo específico de éste y son más estables desde el punto de vista de la planificación sectorial.

Los programas de apoyo son aquellos que suministran bienes y servicios que facilitan directamente la ejecución de los programas básicos o de los proyectos estratégicos. Por último se consideran también dentro de la categoría de apoyo a dterminados programas denominados como "administrativos" que prestan servicios tanto a los estratégicos como a los programas básicos, y de apoyo: por ejemplo, programas de coordinación general, planificación, administración del personal, etc. A continuación se presenta un esquema de los diversos tipos de programas presentados.

Sector salud: esquema de programas del Plan Anual

Programas básicos

Atención médica
Atención materno-infantil
Epidemiología
Higiene ambiental
Salud mental
Nutrición
Odontología

/Programas

Programas de apoyo

Investigación

Servicios de laboratorio

Formación de personal

Educación sanitaria

Infraestructura

Financiamiento al sector privado

Programas administrativos

Administración general

Administración de programas básicos

Planificación y presupuestos

Administración del personal

Administración de recursos materiales

A continuación se definen los más importantes programas básicos:[3/]

Atención médica

El propósito de este programa es restituir la salud al individuo enfermo en el menor plazo posible, mediante su atención ambulatoria (consultorio externo o domicilio) o atención cerrada (hospital), suministrando atención médica, paramédica, exámenes complementarios, etc. Persigue también la rehabilitación del individuo en lo anatómico funcional y social, a fin de aprovechar la capacidad residual de trabajo, si ésta se ve reducida por causa de la enfermedad. Se excluyen las secciones de recuperación y rehabilitación de las mujeres durante el embarazo, parto o puerperio.

Atención materno-infantil

Los objetivos de este programa son: atención prenatal precoz y adecuada asistencia del parto y puerperio en condiciones de evitar los riesgos y shock emocional; examen post-parto; examen y atención del recién nacido; estímulo de la lactancia natural y de la más estrecha convivencia del

3/ Definiciones basadas en las fuentes citadas.

/lactante

lactante con su madre. Se procura también, a través de este programa, un normal desarrollo físico y mental del niño. Se incluyen todas las actividades de promoción y recuperación de la salud de la población materno-infantil.

Epidemiología

A través de este programa se lleva a cabo el control y la prevención de las enfermedades transmisibles agudas; incluye: vacunaciones a personas, alimentación suplementaria a niños desnutridos y visitas domiciliarias de enfermeras a personas con desnutrición o con gastritis y otras gastrointestinales. Se lleva a cabo además por este programa el cumplimiento de convenios internacionales de salud pública: erradicación de la malaria, control sanitario en puertos y aeropuertos, etc.

Higiene ambiental

El propósito de este programa es mejorar las condiciones del ambiente a fin de reducir la incidencia de enfermedades transmisibles y otros riesgos derivados de la convivencia humana y conseguir mejores condiciones de vida y bienestar de la comunidad a través de acciones tales como: control de residuos industriales, de locales públicos, de industrias alimenticias, transporte y expendio de alimentos, control de desperdicios, etc. La construcción de redes de agua potable, construcción de redes de alcantarillado y la construcción de letrinas o de artefactos sanitarios se incluyen en los programas de inversiones considerados como de apoyo.

Salud mental

A través de este programa se llevaron a cabo acciones de prevención y tratamiento de problemas sociales o individuales que afectan a la estabilidad mental del ser humano, tales como alcoholismo, delincuencia infantil, etc.

/Nutrición

Nutrición

El objetivo de este programa es el de colaborar a la elevación del nivel nutricional de la comunidad mediante la educación nutricional, la determinación de estándares de nutrición y la investigación y experimentación en el desarrollo de la nutrición.

Odontología

El objetivo de este programa es el del mantenimiento de la salud dental de la comunidad mediante la práctica de medios preventivos y curativos. En el aspecto preventivo se deben divulgar los principios de higiene y prevención de las caries dentarias y de las enfermedades de la boca; en el aspecto curativo se debe dar atención a todas las enfermedades de la boca.

Comprende también este programa el tratamiento del agua y los alimentos con productos o materias (fluor, por ejemplo) que permitan la prevención de las caries dentales y demás enfermedades de la dentadura.

En los programas de apoyo cabe destacar los relacionados con la infraestructura de salud pública. Estas inversiones pueden comprender:

1) Construcción de redes de agua potable;
2) Construcción de redes de alcantarillado;
3) Construcción de letrinas y artefactos sanitarios;
4) Reposición de equipo;
5) Compra de equipo adicional;
6) Remodelación y ampliación de edificios;
7) Construcción de nuevos edificios, y
8) Adquisición de terrenos.

e) Relaciones entre proyectos estratégicos, programas básicos, de apoyo y administrativos

Como se explicó en el capítulo VII de estas Orientaciones Metodológicas, uno de los aspectos más cardinales en el proceso de los planes anuales operativos lo constituye el análisis de la vinculación entre los distintos

/tipos de

tipos de programas, ya sea que éstos estén a cargo del sector público (programas presupuestarios) o del sector privado. Este análisis tiene por objeto determinar las relaciones entre los programas básicos por una parte y los programas de apoyo y administrativos por la otra.

Estas relaciones, como se señaló, pueden ser de los siguientes tipos:

a) Relaciones entre las metas de los programas básicos y las metas de los programas de apoyo, en unidades físicas;

b) Relaciones entre los costos de los programas básicos y los correspondientes a los programas de apoyo;

c) Relaciones entre las metas finales de los programas básicos y los costos de los programas de apoyo, y

d) Relaciones entre las metas de los mismos programas básicos.

Estas relaciones tienen por objeto dar una consistencia total al plan operativo mediante una compatibilización entre objetivos, metas y recursos.

Es decir, se parte de los aspectos más relevantes del sector salud traducidos en programas básicos y en función de las necesidades de éstos se determinan los requerimientos de apoyo, ya sea en operaciones de funcionamiento o de formación de capital.

Este análisis de vinculación, para estar completo, debe considerar tanto el sector público como el privado.

El cuadro 7 presenta un esquema de este análisis señalando en el lado izquierdo los programas básicos y la responsabilidad de los sectores público y privado en su ejecución. En el lado derecho se presentan los programas de apoyo y los administrativos, indicándose también las áreas pública y privada.

En la parte inferior del esquema se indican los programas operativos o presupuestarios que están formados por los programas básicos, de apoyo y administrativos a cargo del sector público. Este esquema se puede emplear para análisis tanto de metas como de costos y de coeficientes de productividad o de rendimiento.

Este cuadro se puede utilizar por cada organismo del sector público, también abrirse incluyendo a todas las instituciones que participan en el

/Cuadro 7

Cuadro 7

SECTOR SALUD: RELACIONES ENTRE PROGRAMAS BASICOS, DE APOYO Y ADMINISTRATIVOS

ramas básicos				Programa de apoyo y administración										Sector priv	
				Sector público											
						Programas de apoyo					Programas administrativos			Prog. de ap	
ción	Sector privado	Sector público	Total	Inves-tigación	Servicios de labora-torios	Educación sani-taria	Formación de per-sonal	Infraes-tructura	Exten-sión	Total	Adminis-tración general	Adminis. de personal	Planif.y presu-puesto	Inves-tiga-ciones	Infr estr tur
dica															
terno-infantil															
ía															
iental															
l															

Programas presupuestarios

/cumpl

cumplimiento de las acciones de salud, transformándose así en un instrumento completo de compatibilización institucional y programática.

En las partes siguientes se analizará la utilización del cuadro en las diferentes fases de la planificación operativa de salud pública.

f) Relaciones con los programas presupuestarios del sector público

El análisis vincular expuesto, que constituye una traducción anual de las estrategias y planes de mediano plazo con la incorporación de las previsiones coyunturales, es la base de la formulación del presupuesto por programa de salud del sector público. Como se indicó en el cuadro 7, los programas presupuestarios están formados por los programas básicos, de apoyo y administrativos que se llevan a cabo a través de organismos operacionales del sector público. De esta forma el presupuesto por programas expresa en forma consistente la participación del estado en el cumplimiento de la función salud, ya que al explicitar a cada unidad operacional su acción programática, evita la inadecuada combinación de los recursos y la falta de coordinación entre los diversos organismos del sector.

Los cuadros siguientes muestran un esquema de vinculación de una parte de los programas presupuestarios de los más importantes organismos de salud de Chile y un cuadro de programas presupuestarios una vez realizado el análisis vincular.[4/]

El cuadro 8 presenta los antecedentes básicos para una vinculación entre programas básicos, de apoyo y administrativos y las instituciones que los llevan a cabo.

El cuadro 9 muestra para un grupo de programas básicos la expresión física de las realizaciones de algunas actividades importantes.

El cuadro 10 muestra los antecedentes de costos y número de actividades de un presupuesto por programa de salud pública una vez realizado el análisis de vinculación.

4/ Los cuadros 8 y 9 forman parte del Estudio Preliminar de la Dirección del Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile sobre planes anuales operativos del sector salud. El cuadro 10 forma parte del Modelo Metodológico del Programa Panamericano de Planificación de la Salud (OPS-ILPES).

/2. Estructura

2. Estructura de un plan anual de salud pública

El plan anual de salud pública debería comenzar, como se ha señalado, con la identificación del sector salud y con la presentación de la problemática del área. A continuación se presentarían los objetivos, metas y recursos del plan de mediano plazo, estableciéndose para el año que se quiere programar los correspondientes a ese período considerando las situaciones coyunturales. En esta parte se abordaría la estrategia de acción anual y los objetivos, metas y recursos de los proyectos estratégicos y programas básicos, cuya ejecución se llevará a cabo en el período.

La parte siguiente estaría destinada a la presentación de las unidades programática y al análisis de vinculación entre proyectos estratégicos, programas básicos, de apoyo y administrativos, tanto del sector público como del privado, de acuerdo a los antecedentes ejemplificados en el cuadro.

A continuación se incluiría el presupuesto por programas del sector salud estableciendo para cada unidad programática su descripción y objetivos, sus metas y volúmenes de trabajo, las unidades ejecutoras que participan, las relaciones con los demás programas incluidos en el análisis de vinculación y los recursos a utilizar.

Finalmente se presentarían los programas de ejecución por subperíodos del plan anual y los balances proyectados de recursos humanos y materiales del sector salud.

En lo que respecta a ingresos y fuentes de financiamiento del sector salud, debe también hacerse un análisis del mediano plazo y una programación anual considerando las situaciones coyunturales. Deben incluirse los ingresos generados tanto en el sector público como privado.

En lo que respecta al Presupuesto por Programa del sector público, deben estimarse todos los ingresos corrientes y de capital que se obtendrán para el cumplimiento de la función salud.

/Cuadro 8

Cuadro 8

SECTOR SALUD: ESQUEMA TENTATIVO ORIENTACION PROGRAMATICA INSTITUCIONAL
PRESUPUESTO 1968
(Miles de escudos)

		S. N. S.	Hospital J.J. Aguirre	Ejército	Aviación	Sociedad constructora	Caja accidentes	Ministerio	SERMENA	
rogramas básicos	Atención médica	226 026		4 931	4 310					
	Materno infantil	193 329		679	1 247					
	Odontología	19 662		50	886					
	Higiene ambiental	5 098								
	Epidemiología	6 193								
	Prestaciones médicas						20 944			
rogramas de poyo y administrativos	Infraestructura					40 549				
	Administración	176 055		2 234	2 422	2 537	15 947			
	Otros programas	132 543								
	Capital	11 100								
			36 790					11 563	103 291	
	Total	770 011	36 790	7 894	8 865	43 086	36 891	11 563	103 291	1

Cuadro 9

SECTOR SALUD: ESQUEMA TENTATIVO ORIENTACION PROGRAMATICO-INSTITUCIONAL

ión programas básicos	Actividades	Unidad de medida.	S.N.S.	Hospital J.J. Aguirre	Ejército	Aviación	
médica	Hospitalización	No. egresos	210 019	16 125	3 794	1 232	231 110
	Consulta	No. consultas	3 225 431	181 313	57 500	56 112	3 520 356
nfantil	Hospitalización	No. egresos	372 932	13 680	427	1 282	388 321
	Consulta	No. consultas	4 220 930	3 419	12 100	25 917	4 262 366
	Alimentación sup.	No. kilos	11 091 000				11 091 000
	Visitas	No. visitas	509 000				509 000
ogía	Vacunaciones	No. vacunas	5 376 540				5 376 540
mbiental	Control alimentos		600 000				600 000
	Saneamiento básico		250 000				250 000
ía	Consulta adultos	No. consultas					
	Consulta niños	No. consultas	2 307 176	19 634	2 300	96 110	2 425 220
	Consulta espec.	No. consultas					

tividades de programas básicos expresadas en términos físicos.

/Cuadro 10

Cuadro 10

PLAN DE SALUD - ALTERNATIVA: INTERMEDIO TIPO
PRESUPUESTO POR PROGRAMAS SEGUN ACTIVIDADES E INSTRUMENTOS

3

tificación de las tividades	Total				Programas							
					Administración			Asistencia social			Atención odonto	
	Activi-dades	Instru-mentos	Gasto Total U.M.	Gasto Porcen taje a/	Número de actividades	Número de ins-trumentos	Gasto	Número de activi dades	Número de instru-mentos	Gasto	Número de activi-dades	Número d instru-mentos
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
ión y istración		4 510	2 387 615	21.2		4 510	2 387 615					
ncia social	5 327	11 097	96 462	0.9				5 327	11 097	96 462		
tas odontoló-	62 501	13 528	306 680	2.7							62 501	13 528
ales							2 387 615			96 462		

tificación de las ividades	Total				Programas							
					Docencia			Investigación				Inversio
	Activi-dades	Instru-mentos	Gasto Total U.M.	Gasto Porcen-taje a/	Número de actividades	Número de ins-trumentos	Gasto	Número de activi-dades	Número de instru-mentos	Gasto	Número de activi-dades	Numero d instru-mentos
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)	(21)	(22)
alumno aprob.	500	3 122	38 604	0.3	500	3 122	38 604					
igación		1 041	11 993	0.1					1 041	11 993		
iento a)	2 464	135	21 522	0.2							2 464	135
lento b)	4 553	128	38 878	0.3							4 553	128
lento taller ario i)	10	1	529								10	1
ales							38 604			11 993		

Cuadro 10 (Continúa)

cación as ades	Total				Programas								
					Atención maternal			Atención médica			Epidemiología		
	Activi-dades	Instru-mentos	Gasto Total U.M.	Gasto Procenta-je a/	Número de activi-dades	Número de instru mentos	Gasto	Número de activi-dades	Número de instru-mentos	Gasto	Número de activi-dades	Número de instru mentos	Gast
	(2)	(3)	(4)	(5)	(24)	(25)	(26)	(27)	(28)	(29)	(30)	(31)	(3
entre-	570 656	12 365	881 006	7.8	53 040	1 149	81 866				517 616	11 216	79
édicas	203 746	60 299	2 555 903	22.6	16 007	4 180	170 059	187 739	56 119	2 385 844			
tronas	31 200	5 200	149 032	1.3	31 200	5 200	149 032						
fermera	11 364	2 498	44 464	0.4				11 364	2 498	44 464			
pita-	23 077	236 071	3 689 616	32.7	9 703	42 232	659 906	13 374	193 839	3 029 710			
ples	210 437	21 045	247 492	2.2							210 437	21 045	24
tas	48 970	4 897	69 831	0.6							48 970	4 897	6
enfer-	6 914	12 804	52 368	0.5	137	254	1 039	1 275	2 361	9 656	5 502	10 109	4
							1061 902			5 469 674			1 15

ión s	Total				Programas					
					Saneamiento ambiental			Transferencias		
	Activi-dades	Instru-mentos	Gasto Total U.M.	Gasto Porcen-taje a/	Número de activi-dades	Número de instru-mentos	Gasto	Número de activi-dades	Número de instru-mentos	Gasto
	(2)	(3)	(4)	(5)	(33)	(34)	(35)	(36)	(37)	(38)
c)	3	1	15		3	1	15			
ICA d)	5 051	3 877	22 099	0.2	5 051	3 877	22 099			
vacu- s e)	16 233	3 715	39 379	0.4	16 233	3 715	39 379			
elim.)	497	139	883	-	497	139	883			
g)	327	19	393	-	327	19	393			
Insp. co h)	12 226	8 848	48 665	0.4	12 226	8 848	48 665			
ias	1 990	9 000	587 193	5.2				1 990	9 000	587 193
							111 434			587 193
sector	1218 046	414 340	11 290 622	100.0						

/(co

Cuadro 10 (Conclusión)

Identificación de las actividades	Totales				Programas extrasectoriales					
					Agua extrasector			Alcantarillado extrasector		
	Actividades	Instrumentos	Gasto		Número de actividades	Número de instrumentos	Gasto	Número de actividades	Número de instrumentos	Gasto
			Total U.M.	Porcentaje a/						
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(39)	(40)	(41)	(42)	(43)	(44)
Agua extrasector	126 603	-	829 250		126 603	-	829 250			
Alcan.extrasector	92 013	-	1 071 032					92 013	-	1 071 032
Subtotales							829 250			1 071 032
Subtotales extrasector	218 616	-	1 900 282							
Total gastos			13 190 904							

a/ Con referencia al total de gastos del sector, incluyendo consumos de transferencias.

/ALGUNAS

ALGUNAS ORIENTACIONES PARA EL PROCESO DE PLANIFICACION OPERATIVA SECTORIAL*

por Jorge Israel Russo

* Material sujeto a revisiones de forma y fondo. El autor agradece la participación de Rómulo Caballeros, las sugerencias de Luis Almeida, Federico Herschel y Jorge Puchet y las orientaciones de Carlos Oyarzún.

INDICE

/INTRODUCCION

INTRODUCCION[1/]

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

Estos planes establecen principalmente las estimaciones de la producción de bienes y servicios y de los recursos humanos, materiales y financieros que se requieren para el desarrollo de las acciones directamente vinculadas a la consecución de los objetivos planteados.

Uno de los aspectos más importantes de los planes operativos sectoriales, lo constituye la relación que se establece entre la producción del sector, su vinculación con la de otros sectores y los requerimientos de apoyo, inversión y financiamiento.

Cabe señalar, además, que en los planes operativos sectoriales se destaca en forma más clara la participación que atañe a los sectores público y privado y se definen en mejor forma las relaciones de cooperación que deben existir entre ellos.

Estas orientaciones pretenden ser comprensivas de los principales elementos a considerar en el proceso de la planificación operativa sectorial. Sin embargo constituyen sólo una guía para que cada uno de los sectores las utilice de acuerdo con las posibilidades de la información y las necesidades de mayor o menor detalle en la programación, en la etapa del proceso que están llevando a cabo.

En la primera parte de estas notas se presenta una guía para estructurar un plan operativo de un sector. En la segunda parte, se incluyen algunas consideraciones sobre el proceso de planificación operativa sectorial. Finalmente, se acompañan en un anexo los formularios utilizados en Nicaragua para la preparación del Plan Anual Operativo 1976.

1/ Véase, Selección de trabajos y experiencias sobre planificación de corto plazo (CEPAL/MEX/75/15) (volúmenes I, II y III).

/I. CONTENIDO

I. CONTENIDO DEL PLAN OPERATIVO

1. Resumen de los objetivos y metas del Plan de Desarrollo para el Sector

En esta parte se presentará un resumen de los principales objetivos y metas para el sector dentro del plan de mediano plazo. Se identificarán los programas y acciones principales que tendrán expresión anual en el Plan Anual Operativo. Se establecerán además las relaciones del sector con los demás sectores económicos sociales incluidos en el Plan de Mediano Plazo y en el Plan Operativo. (Véase el cuadro 1.)

2. Objetivos y metas para el año a programar

Esta parte deberá iniciarse con un diagnóstico de la situación actual, esto es del estado de ejecución del plan de mediano plazo para el sector. Será necesario realizar un análisis de los objetivos, metas y recursos que consideró el plan para por lo menos los tres años anteriores al año a programar y establecer su grado de cumplimiento. Como se espera que el Plan Operativo para el año a programar tendrá entre otros objetivos el de revisar el Plan Sectorial, será necesario que considere en forma especial los obstáculos que han impedido la adecuada ejecución del Plan, así como las diversas situaciones que se han presentado y que no se previeron en la formulación del Plan.

A continuación se presentarán los objetivos y metas para el sector para el período anual siguiente con un mayor nivel de detalle, considerando entre los aspectos más importantes:

a) Los objetivos y metas incluidos en el Plan de Mediano Plazo;

b) Las situaciones de carácter tanto estructural como coyuntural que no se consideraron en la formulación del Plan, y

c) Los aspectos referentes a la capacidad operativa de las instituciones.

Es necesario tener en cuenta que se trata de formular el Plan Operativo para el sector en su conjunto y no solamente para la parte cubierta por el sector público. Es por esto que se hace necesario incluir los

/Cuadro 1

Cuadro 1

Sector

RESUMEN DE LOS OBJETIVOS Y METAS DEL PLAN DE DESARROLLO PARA EL SECTOR

I. Objetivos y metas del sector dentro del Plan de Mediano Plazo

II. Programas y acciones principales que tendrán expresión anual en el Plan Anual Operativo

III. Relaciones del sector con los demás sectores economicosociales incluidos en el Plan de Mediano Plazo y en el Plan Operativo.

/antecedentes

antecedentes básicos y establecer el instrumental indicado, que permita relacionar debidamente las acciones que correspondan al sector privado y las que conciernan al sector público. Como se establecerá en el punto 8, referente a programación del sector, se identifican diversas categorías programáticas a nivel del sector en su conjunto, las que deben vincularse a las que se establecen en el Presupuesto por Programas del Sector Público.

Aunque en la parte siguiente se establecen las bases para el análisis de los agregados económicos sectoriales, en este capítulo deberían señalarse en forma sucinta las vinculaciones del Plan del Sector con:

a) El Presupuesto Económico Nacional que dará el nivel del producto del sector y su relación con el PBI, así como la participación de los demás sectores;

b) El Presupuesto del Sector Externo para la fijación de los montos de las importaciones y exportaciones de productos del sector, los movimientos de capitales y otras relaciones con el exterior;

c) El Presupuesto Monetario-Financiero para el establecimiento de los niveles de financiamiento;

d) El Presupuesto del Sector Público para establecer el nivel y composición de los gastos públicos del sector, así como sus requerimientos de financiamiento;

e) El balance de recursos humanos para establecer las metas de empleo y de formación de recursos humanos del sector, y

f) El balance de recursos materiales para determinar los productos e insumos sobre los cuales es necesario tener información y control. (Véase el cuadro 2.)

3. Agregados económicos sectoriales[1/]

En esta parte se incluirá un análisis de los principales agregados económicos del sector de producción para medir su impacto en la economía en su conjunto. Para cada uno de estos indicadores sería conveniente determinar

1/ El desarrollo de esta parte deberá estar estrechamente ligado con los Balances de Recursos Materiales.

/Cuadro 2

Cuadro 2

OBJETIVOS Y METAS PARA EL AÑO A PROGRAMAR

---

a) Diagnóstico de la situación actual del sector

b) Objetivos y metas del sector considerando:

- Objetivos y metas incluidos en el Plan de Mediano Plazo
- Situaciones de carácter tanto estructural como coyuntural que no se consideraron en la formulación del Plan
- Aspectos referentes a la capacidad operativa de las instituciones

c) Relaciones con los demás componentes del Plan Anual:

- Presupuesto económico nacional
- Presupuesto del sector externo
- Presupuesto monetario financiero
- Presupuesto del sector público
- Balance de recursos humanos
- Balance de recursos materiales

/separadamente

separadamente las magnitudes que se prevé que alcancen las actividades sectoriales no involucradas directamente dentro del Plan y las que son objeto de programación detallada.

Será importante también incluir los agregados económicos, que si bien se consideran en otros sectores para los fines de la contabilidad económica, deben incluirse en el Plan Sectorial que es más amplio que la sola producción, al abarcar también, por ejemplo, las inversiones en construcciones, la acción del Gobierno General y diversos servicios.

Un método más completo para el análisis y perspectivas de la economía sectorial es el del insumo-producto, y si se dispusiera del modelo y de la información necesaria éste se constituiría en el instrumento más importante para la planificación sectorial.

a) Agregados económicos correspondientes a la producción del sector

Es necesario disponer de las cifras sobre producción bruta que alcanzará el sector durante el año a programar, comparada con la magnitud correspondiente a los tres años anteriores, y en la medida de lo posible desglosada, por ejemplo: en la agricultura, a nivel de producto o grupo de productos, en la industria, a nivel de 3 dígitos, etc.

Cuando ello sea posible y para los productos más importantes, deberían presentarse cifras de volúmenes físicos. Los valores serán expresados a precios constantes. De todas maneras, como mínimo sería conveniente contar con la siguiente desagregación.

i) Producción bruta "principalmente" para consumo interno. Esta magnitud, a ser utilizada básicamente en los sectores productores de bienes, será muy útil para vincularla con el comportamiento del consumo y asegurar la compatibilización con otras áreas prioritarias. En el caso que no pueda obtenerse información detallada del destino de la producción con la estadística disponible, podrá intentarse algún tipo de estimación.

ii) Producción bruta "principalmente" para uso intermedio. Igualmente, será útil tener algún indicador sobre la generación de bienes típicamente intermedios para identificar la consistencia entre la producción nacional y los requerimientos tanto del propio sector como del resto de

/actividades.

actividades. Esto es especialmente importante para el sector agrícola por ejemplo, puesto que algunos productos definen prácticamente el ritmo de la actividad económica de determinada rama industrial.

iii) Producción bruta "principalmente" para exportación. Será necesario disponer de alguna estimación detallada de la producción nacional con destino a la demanda externa, para asegurar la consistencia entre la actividad económica y las estimaciones de balanza de pagos. Para este tipo de bienes sería incluso imprescindible contar con información física por productos.

iv) Producción de bienes "principalmente" para la inversión. La identificación de esta magnitud resultará particularmente útil para el caso de los sectores de la industria y de la construcción. El valor bruto del sector construcción necesitaría, como mínimo, un desglose entre construcción pública y privada; de aquí surgiría una conciliación entre las previsiones del sector y los planteamientos del presupuesto del Sector Público. Por otro lado, también sería útil contar con alguna desagregación de la construcción privada por lo menos a nivel de los sectores estratégicos del Plan.

b) Insumos del sector

Para asegurar el ritmo de actividad que se espera del sector es necesario que el mismo cuente con los abastecimientos de materias primas y otros bienes intermedios. En el caso de que la información estadística disponible no permita realizar una programación detallada de los requerimientos sectoriales, será de utilidad disponer de alguna estimación global de los insumos requeridos por el sector con el objeto de contar con indicadores que muestren la consistencia de la actividad planeada del sector y sus requerimientos en términos de recursos materiales. En la medida de lo posible, estas informaciones deberían desglosarse en:

i) Insumos de origen nacional. Por lo menos en aquellas ramas o actividades importantes y para las cuales se cuenta con información de producción intermedia, debería intentarse la conciliación de las cifras. Esta estimación sería de gran importancia para aquellos grupos de

/productos

productos a los que el Plan les otorga especial atención (por ejemplo, producción de granos básicos, bienes exportables, construcción, etc.), y para algunas ramas industriales sobresalientes. De hecho, la clasificación de los insumos nacionales por sector de origen conducirá a cierto grado de consistencia intersectorial y podría ser utilizada para identificar algunas acciones de apoyo a sectores o actividades no consideradas en detalle en el Plan de Desarrollo.

ii) Insumos importados. Adicionalmente sería útil contar con una estimación de los requerimientos importados, principalmente para aquellos sectores o actividades que demandan insumos estratégicos. En este sentido sería necesario hacer alguna previsión detallada por lo menos de fertilizantes para el sector agrícola, combustibles y lubricantes para el transporte y otros sectores, materiales de construcción y otras materias primas para determinadas industrias importantes. A la vez esta magnitud irá conformando, junto con otros agregados de la oferta externa, el valor que deberá compatibilizarse con las estimaciones del balance de pagos en materia de importaciones. (Véase la parte correspondiente a balances de materiales.)

c) Valor agregado

El aporte de cada sector al producto bruto se presentará a precios constantes y a precios corrientes con un desglose según los pagos a los factores productivos, considerando como mínimo remuneración al trabajo y excedentes brutos de explotación. En caso de que para algún sector, rama o producto exista o esté previsto un programa de subsidios, deberá también incluirse para poder vincularlo con el presupuesto del sector público. Lo anterior implica que debería formularse alguna hipótesis sobre el comportamiento de los precios aunque se utilice un índice global.

d) Inversión

Con respecto a los sectores claves de la economía, y para la parte de cada sector atendida por el Plan, es necesario contar con una estimación sobre el monto de la inversión que se planea.

/En cuanto

En cuanto a la maquinaria y equipo, ésta debería diferenciarse según su origen entre nacional e importada, con lo cual se establecerá una relación por un lado entre la producción nacional de bienes para inversión y los requerimientos nacionales de los distintos sectores y por otro lado, entre la demanda global de bienes de capital y las previsiones de importación. Para el caso de la inversión en construcciones será también imprescindible contar con una división entre la realizada y financiada por el sector privado y la que el sector público ha programado.

Por último, la variación de existencias puede ser un indicador de gran valor para el caso de algunos productos, como por ejemplo los destinados a la exportación y los de la actividad ganadera.

e) Relaciones

Finalmente, sería de gran utilidad presentar algunas relaciones entre las principales variables macroeconómicas relativas a cada sector o actividad, para comprobar la consistencia de las proyecciones.

Se pueden construir varias relaciones entre el conjunto de variables o indicadores macroeconómicos de los que sería deseable disponer a nivel de cada uno de los sectores de la economía; sin embargo, en algunos casos será posible y muy útil, contar también con dichas magnitudes referidas a un producto o grupo de productos.

Cuando la información estadística disponible no permita cubrir esos requerimientos, en algunos casos se tendrá que recurrir a relaciones de comportamiento, a entrevistas y encuestas con productores y/o a relaciones técnicas. (Véase el cuadro 3 que incluye los agregados económicos y algunos ejemplos de relaciones.)

f) Agregados económicos que se incluyen en el Sector de Planificación

De acuerdo con las mismas bases establecidas en la parte anterior, se deberán analizar los agregados económicos que se consideran en otros sectores de las cuentas nacionales pero que es importante incluirlos cuando se trata de un sector de programación. Por ejemplo, en el sector

/Cuadro 3

Cuadro 3

AGREGADOS ECONOMICOS CORRESPONDIENTES AL SECTOR DE PRODUCCION
Y SUS RELACIONES FUNDAMENTALES

	Area programada	Resto del sector	Total del sector
Producción bruta			
De consumo			
Intermedia			
Exportable			
De capital			
Insumos totales			
Nacionales			
Agrícolas			
Industriales			
De servicios			
Importados			
Valor agregado total			
Remuneración al factor trabajo			
Excedentes de explotación			
Impuestos directos			
Impuestos indirectos			
(-) Subsidios			
Depreciación			
Inversión total			
Maquinaria y equipo			
Construcción e instalaciones			
Variación de existencias			
Relaciones			
Coeficiente producción-capital			
Coeficiente producción mano de obra			
Coeficiente insumo-producción			
Coeficiente producto-capital			
Coeficiente producto-mano de obra			
Coeficiente producto-insumo			

/agropecuario

agropecuario, además de incluir su producción bruta, los insumos y los valores agregados, deberían también incorporarse los correspondientes a sectores estrechamente relacionados con la agricultura, tales como: construcciones agrícolas, Gobierno General a cargo del sector agrícola; otros servicios vinculados con la agricultura, etc. El cuadro 4 presenta un esquema para la consideración de estos agregados.

4. Políticas básicas a aplicar e instrumentos a utilizar

En esta parte se deberían definir las políticas básicas a adoptar para el cumplimiento de los objetivos y metas sectoriales. (Véase el cuadro 5.) Estas pueden ser, por ejemplo: políticas para promover la producción; de precios; de sustitución de importaciones; de exportación; para el fortalecimiento institucional; de empleo y formación de recursos humanos; de desarrollo integrado, etc.

En la parte de instrumentos se deberían incluir tanto los de acción directa como indirecta, a ser utilizados para la ejecución de las políticas.

Por ejemplo, una política de precios puede instrumentarse con la sustentación de precios o con mecanismos de comercialización.

5. Instituciones que participarán en el sector

En esta parte se incluiría una síntesis de las funciones de las instituciones, tanto públicas como privadas que participarán en el sector respectivo. (Véase el cuadro 6.)

6. Asistencia técnica y financiera que recibirá el sector

En este capítulo se incluiría la información de la asistencia técnica y financiera que el sector recibirá del exterior. (Véase el cuadro 7.)

7. Programación del sector

a) Categorías básicas

Esta parte es la más importante del Plan Operativo Sectorial, pues determina los objetivos y metas, los recursos a utilizar y la localización

/Cuadro 4

Cuadro 4

AGREGADOS ECONOMICOS CORRESPONDIENTES AL SECTOR DE PLANIFICACION

(Millones de _____)

1. Producción bruta del sector
   - 1.1 Materias primas y otros insumos
   - 1.2 Valor agregado
     - Sueldos y salarios
     - Rentas, intereses y utilidades netas
     - Depreciación
     - Impuestos y contribuciones
2. Producción bruta del sector "construcciones"
   - 2.1 Materiales y otros insumos
   - 2.2 Valor agregado
     - Sueldos y salarios
     - Rentas, intereses y utilidades netas
     - Depreciación
     - Impuestos y contribuciones
3. Sector público
   - 3.1 Valor agregado
4. Sector financiero
   - 4.1 Valor agregado
   - 4.2 Volumen de crédito total
     - Para inversión
     - Para reinversión
5. Otros

Total producto de actividades correspondientes al Sector de Planificación

(1.2 + 2.2 + 3 + 4.1 + 5)

Total financiamiento al sector (4.2)

/Cuadro 5

Cuadro 5

POLITICAS BASICAS A APLICAR E INSTRUMENTOS A UTILIZAR

Políticas

- Producción
- Monetaria y crediticias
- Fiscal
- Precios
- Sector externo
- Cambios institucionales

Instrumentos

- Incentivos directos a la producción
- Financiamiento (líneas de crédito)
- Sustentación precios y comercialización
- Apoyo a las exportaciones
- Adecuación administrativa

/Cuadro 6

Cuadro 6

INSTITUCIONES QUE PARTICIPAN EN EL SECTOR

Institución	Funciones básicas
Sector público	
Sector privado	

/Cuadro 7

Cuadro 7

ASISTENCIA TECNICA Y FINANCIERA

A. Asistencia técnica

Institución que recibe la asistencia	Organismo que la otorga	Tipo de asistencia

B. Asistencia financiera

Institución que recibe la asistencia	Organismo que la otorga	Monto	Propósitos

/espacial

espacial y temporal de programas, proyectos y acciones. Para la programación del sector se pueden establecer las siguientes categorías básicas:

i) Programas de producción de bienes y servicios;

ii) Acciones de apoyo;

iii) Proyectos de inversión;

iv) Programas especiales, y

v) Acciones de financiamiento.

i) Los programas de producción de bienes y servicios establecen las metas de producción de bienes y servicios en términos físicos y financieros. Pueden desagregarse de acuerdo con las etapas del proceso de producción que se trate. (Véanse los cuadros 8 y 9.)

ii) Las acciones de apoyo abordan generalmente actividades parciales que en una u otra forma constituyen requisitos fundamentales para realizar los programas de producción, los programas especiales, los proyectos de inversión y las acciones de financiamiento. Entre ellas se encuentran: la investigación, la capacitación, la asistencia técnica, la administración general, la planificación, etc. (Véanse los cuadros 10 y 11.)

iii) Los proyectos de inversión se refieren básicamente a la formación de capital, como construcciones, maquinaria y equipo. (Véanse los cuadros 12 y 13.)

iv) Los programas especiales abordan generalmente acciones de trascendencia para el sector o actividades multisectoriales, como por ejemplo, colonización, desarrollo rural integrado, reforma administrativa, etc. Son casi siempre de responsabilidad del sector público. (Véase el cuadro 14.)

v) Las acciones de financiamiento establecen cómo se financian los programas, proyectos y acciones, tanto con fuentes del sector privado, como del sector público y del sector externo. (Véase el cuadro 15.)

Los programas y acciones identificados dentro de un sector deberían estar estrechamente relacionados y/o compatibilizados entre sí y con las categorías programáticas que se determinen para los otros sectores. Se hace necesario un análisis de vinculación sectorial para permitir mostrar las relaciones existentes entre los programas de producción, los proyectos

/Cuadro 8

Cuadro 8

PROGRAMACION DE LA PRODUCCION

(Metas físicas)

Programas de producción a/	Unidad de medida	Superficie	Producción			Observaciones
			Total	Consumo	Exportación	

a/ Incluye tanto los a cargo del sector público como los de responsabilidad del sector privado.

Cuadro 9

PROGRAMACION DE LA PRODUCCION

(Valores)

Programas de producción a/	Producción			Observaciones
	Total	Consumo	Exportación	

a/ Incluye tanto los a cargo del sector público como los de responsabilidad del sector privado.

Cuadro 10

ACCIONES DE APOYO A CARGO DEL SECTOR PUBLICO

(Cuadro resumen)

Denominación acciones	Denominación unidad programática presupuesto por programas	Unidad de medida	Volúmenes de trabajo	Valor	Unidad ejecutora
Investigación					
Capacitación					
Asistencia técnica					
Administración general y planificación					

/Cuadro 11

Cuadro 11

ACCIONES DE APOYO A CARGO DEL SECTOR PRIVADO

Denominación acciones	Denominación entidad responsable	Unidad de medida	Cantidad meta	Valor
Investigación				
Capacitación				
Asistencia técnica				

/Cuadro 12

Cuadro 12

PROYECTOS DE INVERSION A CARGO DEL SECTOR PUBLICO

Denominación proyecto de acuerdo al presupuesto por programas	Metas totales	Realizado a la fecha	Meta año a programar	Costo total del proyecto	Gastado hasta la fecha	Gasto previsto año a programar

/Cuadro 13

Cuadro 13

PROYECTOS DE INVERSION A CARGO DEL SECTOR PRIVADO

Denominación proyecto	Metas totales	Realizado a la fecha	Meta año a programar	Costo total del proyecto	Gastado hasta la fecha	Gasto previsto año a programar

/Cuadro 14

Cuadro 14

PROGRAMAS ESPECIALES

Denominación del programa	Unidad ejecutora	Metas	Valor
Colonización			
Desarrollo rural integrado			

/Cuadro 15

Cuadro 15

FINANCIAMIENTO

Programas o acciones	Total a financiar	Fuente de financiamiento
I Programas de producción		
II Acciones de apoyo		
III Inversiones		
IV Programas especiales		

/de inversión

de inversión, las acciones de apoyo y de financiamiento definiendo para cada uno de ellos las responsabilidades del sector público y del privado.

Es decir, una actividad aislada no tiene un significado en sí mismo, sino en el contexto de los objetivos y metas del sector. Este análisis servirá para establecer la relevancia de los programas asignados al sector público (presupuesto por programas) en función de los objetivos y metas establecidos para el sector en su conjunto.

El cuadro 16 puede ejemplificar un esquema de relaciones, ya sean cuantificables o no, entre las distintas categorías identificadas dentro de un plan operativo sectorial.

b) Regionalización del Plan Operativo

Teniendo en cuenta la necesidad de incorporar dentro del Plan Operativo las bases de un desarrollo espacial equilibrado, conviene asignar los objetivos y metas dentro de las regiones que se establezcan con fines de planificación y política económica y social.

El cuadro 17 constituye un resumen del enfoque regional del Plan Operativo.

c) Programación de los recursos humanos

Los programas sectoriales de recursos humanos permiten hacer explícitas dentro del sector respectivo, las políticas de empleo y de formación de recursos humanos. Forman parte del balance global de recursos humanos que presenta y compara las necesidades y demanda de recursos humanos de la economía en su conjunto, por un lado, y las disponibilidades de estos recursos, por el otro.

El cuadro 18 contiene una parte de información general acerca de la ocupación y desocupación en el sector, y otra destinada a detallar la demanda de mano de obra por cada programa y proceso.

d) Programación de recursos materiales del sector

La programación de recursos materiales al nivel del sector constituye una parte de los balances globales de materiales. Presenta en forma

/Cuadro 16

Cuadro 16

RELACION ENTRE LOS PROGRAMAS DE PRODUCCION, LOS PROGRAMAS ESPECIALES, LOS PROYECTOS DE INVERSION, LAS ACCIONES DE FINANCIAMIENTO Y LAS ACCIONES DE APOYO

	Acciones de Apoyo			Acciones de financiamiento		
				Recursos del sector		
	Asistencia técnica	Capacitación	Investigación	Público	Privado	Externo
Programas de producción						
Programas especiales						
Proyectos de inversión						

/Cuadro 17

Cuadro 17

REGIONALIZACION DEL PLAN SECTORIAL

Regiones	Sectores, programas y acciones	Gastos	Repercusión en el empleo

/Cuadro 18

Cuadro 18

PROGRAMACION DE RECURSOS HUMANOS

I. Cuadro global

- Población ocupada
- Desocupados
  - Cesantes
  - Buscan trabajo por primera vez
  - Inactivos en edad activa[a/] (estudiantes, jubilados, actividades del hogar, etc.)
  - Inactivos fuera de edad activa (población en edad no activa que manifiesta deseos de trabajar)

a/ 15 a 65 años

II. Demanda de mano de obra por cada programa y proceso

(Meses del año)

Programa y proceso	Total	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D

/coherente

coherente estimaciones tales como la producción y su destino, los requerimientos importados, los insumos, la exportación, etc., y permite prever las fuentes y sus necesidades, es decir, los recursos necesarios y su distribución.

Por ejemplo, si en el sector agropecuario se "balanceara" el maíz, en el lado de las fuentes deberían estimarse las existencias al comienzo del año y la producción, y en el lado de las necesidades se consideraría la utilización en la industria o en la propia agricultura, el consumo de la población y las pérdidas. Esta comparación determina los déficit o los excedentes y de ahí los requerimientos de importación o de exportación.

En una primera etapa sería conveniente preparar balances sólo para los productos o insumos más estratégicos, para paulatinamente cubrir a los más importantes del sector. El cuadro 19 contiene un modelo resumido de un balance de materiales. El cuadro 20 contiene los requerimientos de insumos y maquinaria y equipo para los principales programas y procesos identificados dentro del sector.

8. Acciones integradas al desarrollo del sector

Los planes operativos para cada sector no deben contener exclusivamente los objetivos y metas que a él conciernen, sino también sus relaciones explícitas con los otros sectores economicosociales. Ello obedece a la necesidad de un enfoque integrado en materia de planificación y desarrollo.

Por ejemplo, al tratar el sector agrícola, además de las categorías abordadas en estas notas, y que corresponden a la programación de cada sector, deberían presentarse las acciones estrechamente vinculadas al desarrollo integral del agro, tales como: educación, vivienda, salud, desarrollo industrial y agroindustrial, caminos vecinales, energía, etc.

El cuadro 21 constituye una pauta para realizar este tipo de integración y el análisis correspondiente.

/Cuadro 19

Cuadro 19

Sector:

PROGRAMACION DE RECURSOS MATERIALES

Fuentes o recursos	Usos o necesidades
1. Producción	1. Insumos
1.1 Pública	1.1 Públicos
1.2 Privada	1.2 Privados
2. Importaciones	2. Reparaciones y mantenimiento
3. Existencias	3. Inversiones
3.1 Consumidores	4. Consumo
3.2 Proveedores	4.1 Público
3.3 Otras	4.2 Privado
	5. Exportaciones
	6. Existencias
	6.1 Consumidores
	6.2 Proveedores
	6.3 Otras

/Cuadro 20

Cuadro 20

REQUERIMIENTOS DE INSUMOS Y EQUIPOS

Programas y procesos	Costo total	Insumo a		Insumo b		Insumo c		Otros			Maquinaria y equipo	
		Cantidad	Valor	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor	Denominación	Cantidad	Valor

/Cuadro 21

Cuadro 21

ACCIONES INTEGRADAS AL DESARROLLO DEL SECTOR

Tipo de acciones a/	Región o localización	Metas	Valores	Observaciones
Educación				
Vivienda				
Salud				
Desarrollo industrial y agroindustrial				
Caminos vecinales				
Energía				

a/ Clasificarlas de acuerdo con el presupuesto por programas.

9. Presupuesto por programas de las instituciones públicas del sector

En esta parte deberán incluirse los presupuestos por programas detallados para cada una de las instituciones o unidades organizativas que desarrollen funciones para el logro de los objetivos y metas del sector. Sería conveniente preparar cuadros resúmenes comprensivos de todo el sector público, de ingresos y gastos consolidados y combinados que consideren clasificaciones económicas, institucionales, por objeto del gasto, y regionales.

Cada presupuesto por programas debería ser encabezado por un análisis del rol de la institución u organismo en el cumplimiento de los objetivos y metas del sector. De esta manera se logra la integración y coherencia de los diversos programas presupuestarios con las categorías programáticas identificadas a nivel del sector.

10. Ejecución de programas, proyectos y acciones principales

Esta parte del Plan Operativo Sectorial debería contener el detalle de la programación de metas y recursos de los principales programas y proyectos y acciones de acuerdo con los "calendarios de ejecución", por meses o trimestres. Estos cronogramas pueden construirse utilizando los métodos de programación de procesos (Sistema Pert, Gráficas GANTT, etc.).

Constituyen los elementos fundamentales para hacer posible las etapas de control de la ejecución y evaluación de resultados.

/II. REQUERIMIENTOS

II. REQUERIMIENTOS PARA LA FORMULACION, EJECUCION, CONTROL Y EVALUACION DEL PLAN OPERATIVO DEL SECTOR

Como se ha señalado a lo largo de estas notas orientadoras, los planes operativos sectoriales deben incluir los objetivos y metas, sean éstos de responsabilidad del sector público o del sector privado. Por ello su preparación requiere de la actuación conjunta de estos dos sectores.

Para el caso del sector público, es frecuente que para la realización de programas o acciones correspondientes a determinado sector económico o social, intervengan numerosas instituciones. El proceso de planificación operativa debe llevarse a cabo con la participación y coordinación estrecha entre todas ellas. Para esto es recomendable establecer comités de coordinación sectorial formados por organismos tales como la unidad central de planificación, la dirección de presupuesto, los organismos de fomento y financiamiento y por representantes de todas las entidades del sector.

Estos comités deben estar compenetrados de las metas globales de mediano y corto plazo para así establecer el rol del sector para el año que se está programando.

Si existiera una unidad de planificación y presupuesto sectorial debería cumplir las funciones de secretaría y de apoyo sustantivo para el Comité de Coordinación Sectorial.

Este mismo mecanismo podría utilizarse para las prioridades en la ejecución y para el control y evaluación de los resultados. Para una adecuada complementación con el sector privado, sus representantes podrían integrarse a las tareas de los comités, cuando fuera necesaria su participación.

El proceso de planificación operativa requiere de un sistema de información que esté alimentando permanentemente el desarrollo de cada una de sus fases. Para ello es imprescindible, en primer lugar, un adecuado ordenamiento de la información, la que se logra con la adopción de una codificación comprensiva de las diversas categorías e informaciones físicas y financieras relevantes del sector. Esta codificación debe

/también

también ser compatible en una primera etapa con la que se utiliza en el presupuesto por programas del sector público hasta que se adopte una codificación uniforme como resultante de una revisión de las actuales categorías presupuestarias.

Además de esta información correspondiente básicamente a la acción del sector público, deberían mantenerse estadísticas continuas de de producción, empleo, comercio exterior, productividad, etc., así como sistemas de consultas o encuestas, tanto para prever y afrontar situaciones coyunturales, como para hacer más realista la programación permanente del sector.

/Anexo

Anexo

FORMULARIOS PARA LA PREPARACION DEL PLAN ANUAL OPERATIVO*

---

* Presentados en el documento: Nicaragua: Orientaciones básicas para la preparación del Plan Anual Operativo, 1976 (CEPAL/MEX/75/Nic.1).

Cuadro A

VARIABLES CLAVES EN 1975

Tasas de crecimiento (salvo indicación en contrario)

	Según plan de desarrollo	Según última estimación
Producto interno bruto (precios constantes)		
Inversión fija		
Inversión pública (precios constantes)		
Exportaciones		
Importaciones (precios constantes)		
Saldo del balance comercial (millones de córdobas)		
Saldo del balance de pagos (millones de córdobas)		
Déficit del sector público (millones de córdobas)		
Sectores significativos por su tasa de crecimiento o su ponderación en el producto		

Cuadro B

VARIABLES CLAVES EN 1976

Tasas de crecimiento (salvo indicación en contrario)

	Según plan de desarrollo	Según pronóstico
Producto interno bruto (precios constantes)		
Inversión bruta fija		
Inversión pública (precios constantes)		
Exportaciones		
Importaciones (precios constantes)		
Saldo del balance comercial (millones de córdobas corrientes)		
Saldo del balance de pagos (millones de córdobas corrientes)		
Déficit del sector público (millones de córdobas de 1975)		
Sectores significativos por su tasa de crecimiento o su ponderación en el producto		

Cuadro 1

NICARAGUA: OFERTA Y DEMANDA GLOBALES, 1974 A 1976

	Millones de córdobas de 1975			Tasas anuales de crecimiento	
	1974	1975 a/	1976 b/	1975	1976
Producto interno bruto a precios de mercado					
Importaciones de bienes y servicios					
Oferta global = demanda global					
Formación bruta de capital fijo					
Por tipo de bienes					
Construcciones					
Maquinaria y equipo					
Por destino					
Pública					
Privada					
Aumento de existencias					
Gastos de consumo					
Del Gobierno General					
Privado					

a/ Estimación preliminar.
b/ Proyección.

Cuadro 2

NICARAGUA: PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE MERCADO POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA, 1974 A 1976

	Millones de córdobas de 1975			Tasas anuales de crecimiento	
	1974	1975 a/	1976 b/	1975	1976
Total					
Actividades primarias					
Agricultura					
Pecuario					
Silvicultura					
Caza y pesca					
Actividades secundarias					
Industria					
Construcción					
Minería					
Actividades terciarias					
Comercio					
Gobierno General					
Transporte y comunicaciones					
Bancos, seguros y otros					
Energía eléctrica y agua potable					
Propiedad de vivienda					
Otros servicios					

a/ Estimación preliminar.
b/ Proyección.

Cuadro 3

NICARAGUA: BALANZA DE PAGOS, 1974 A 1976

(Millones de dólares)

	1974	1975 a/	1976 b/
A. Bienes, servicios y donaciones			
Exportaciones fob			
Importaciones cif			
Balance comercial			
Ingresos por servicios			
Generales			
Remuneración a factores			
Egresos por servicios			
Generales			
Remuneración a factores			
Balance de servicios			
Generales			
Remuneración a factores			
Donaciones (neto)			
B. Movimiento de capital privado			
Inversiones directas			
Retiro sobre préstamos			
Amortizaciones			
Crédito comercial y otros			
C. Movimiento de capital oficial			
Retiro sobre préstamos			
Amortizaciones			
Otros			
D. Errores y omisiones			
E. Saldo (A + B + C + D)			
F. Variación en reservas internacionales netas c/			

a/ Estimación preliminar.
b/ Proyección.
c/ Signo (-) indica aumento de reservas.

Cuadro 4

NICARAGUA: EXPORTACIONES DE BIENES FOB, SEGUN SECTORES ECONOMICOS DE ORIGEN, 1974 A 1976

(Miles de dólares corrientes)

	1974	1975[a]	1976[b]
Agropecuarios			
Tradicionales			
Algodón			
Ajonjolí			
Café oro			
Maíz			
Frijol			
Semilla de algodón			
No tradicionales			
Banano			
Arroz			
Ganado porcino			
Tabaco			
Otros			
Industriales			
Tradicionales			
Azúcar			
Madera aserrada			
Torta y harina de semilla de algodón			
Linter			

/(continúa)

Cuadro 4 (conclusión)

	1974	1975 a/	1976 b/
No tradicionales			
Aceite de semilla de algodón			
Carne fresca de ganado vacuno			
Camarón y langosta			
Productos químicos			
Productos lácteos			
Plywood			
Textiles y productos conexos			
Resina de madera			
Otros			
Minerales			
Oro			
Cobre			
Plata			
Plomo			
Zinc			
Otros			
Diversos			
Total			

a/ Estimación preliminar.
b/ Proyección.

Cuadro 5

NICARAGUA: COMERCIO CON EL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO, 1974 A 1976

(Millones de dólares)

	1974	1975 a/	1976 b/
Exportaciones			
Costa Rica			
El Salvador			
Guatemala			
Honduras			
Importaciones			
Costa Rica			
El Salvador			
Guatemala			
Honduras			
Saldo			
Costa Rica			
El Salvador			
Guatemala			
Honduras			

a/ Estimación preliminar.
b/ Proyección.

Cuadro 6

NICARAGUA: IMPORTACIONES CIF DE BIENES POR DESTINO ECONOMICO, 1974 A 1976

	Millones de dólares de 1975			Estructura (porcentaje)			Tasas anuales de crecimiento	
	1974	1975	1976 b/	1974	1975	1976	1975	1976
Total								
Bienes de consumo								
Duraderos								
No duraderos								
Bienes intermedios								
Combustibles y lubricantes								
Materias primas para la agricultura								
Materias primas para la industria								
Materiales de construcción								
Bienes de capital								
Agricultura								
Industria								
Transportes								
Otros								

a/ Estimación preliminar.
b/ Proyección.

Cuadro 7

NICARAGUA: PANORAMA MONETARIO, 1974 A 1976

(Millones de córdobas)

	Saldos a fines de			Incrementos	
	1974	1975 a/	1976 b/	1975	1976
Activos internacionales (netos)					
Reservas internacionales (netas)					
Otros activos internacionales (netos)					
Crédito interno					
Gobierno Central (neto)					
Entidades oficiales					
Sector privado					
Colocaciones					
Inversiones					
Otros activos netos c/					
Capital y reservas					
Medios de pago					
Billetes y monedas en poder del público					
Otros medios de pago					
Depósitos en cuenta corriente					
Otros pasivos monetarios					
Depósitos de ahorro y plazo					

a/ Estimación preliminar.
b/ Proyección.
c/ Incluye las discrepancias estadísticas entre la contabilidad del Banco Central y la de los bancos comerciales.

Cuadro 8

NICARAGUA: CUENTA DE CAPITAL DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO (EXCLUIDO ORGANISMOS FINANCIEROS), 1974 A 1976

(Millones de córdobas)

	1974	1975[a/]	1976[b/]
A. Ahorro			
B. Ingresos de capital			
Venta de activos			
Recuperaciones			
Transferencias			
Otros			
C. Gastos de capital			
Inversión financiera			
Amortizaciones			
Internas			
Externas			
Transferencias			
Otros gastos de capital			
D. Inversión real			
E. Déficit global (C + D - A - B)			
F. Financiamiento			
Interno			
Externo			

a/ Estimación preliminar.
b/ Proyección.

Cuadro 9

NICARAGUA: FUENTES Y USOS DE FONDOS EN CUENTA CAPITAL DEL SECTOR PUBLICO FINANCIERO, 1974 A 1976

(Millones de córdobas)

	1974	1975[a/]	1976[b/]
Fuentes			
Resultado operaciones corrientes			
Préstamos recibidos			
Internos			
Externos			
Depósitos (variación)			
Venta de valores (variación)			
Recuperaciones de préstamos			
Transferencias y otros ingresos de capital			
Usos			
Incremento de disponibilidades			
Inversión en activos reales			
Préstamos concedidos			
Amortizaciones de préstamos			
Internos			
Externos			
Otros usos			

a/ Estimación preliminar.
b/ Proyección.

Cuadro 10

NICARAGUA: INVERSION REAL DEL SECTOR PUBLICO, 1974 A 1976

(Millones de córdobas)

	1974	1975 a/	1976 b/
Total			
Gobierno Central			
Organismos financieros c/			
Empresas públicas			
Municipios y gobiernos locales			
Instituciones autónomas de servicios			

a/ Estimación preliminar.
b/ Proyección.
c/ Ver Banco de la Vivienda.

Cuadro 11

NICARAGUA: INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL, 1974 A 1976

(Millones de córdobas)

	1974	1975[a/]	1976[b/]
Ingresos corrientes totales			
Ingresos tributarios			
Directos			
Sobre la renta			
Sobre la propiedad			
Indirectos			
A la importación			
A la exportación			
A la producción y del consumo			
Ingresos no tributarios			
Rentas con destino específico			

a/ Estimación preliminar.
b/ Proyección.

Cuadro 12

NICARAGUA: FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT DEL GOBIERNO CENTRAL, 1974 A 1976

(Millones de córdobas)

	1974	1975[a/]	1976[b/]
Saldo a financiar			
Ahorro corriente			
Ingresos			
Gastos			
Ingresos de capital[c/]			
Gastos de capital			
Financiamiento			
Crédito externo			
Préstamos			
Amortizaciones			
Crédito interno			
Emisión de valores			
Préstamos del Banco Central			
Variación de caja[d/]			
Amortizaciones			

a/ Estimación preliminar.
b/ Proyección.
c/ Incluye las ventas de activo, la recuperación de créditos y los ingresos de vigencia anterior.
d/ El signo (-) indica aumento.

Cuadro 13

NICARAGUA: PROGRAMACION DE RECURSOS HUMANOS, 1974 A 1976

	1974			1975			1976		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
I. Disponibilidades									
1. Fuerza de trabajo en edad activa									
2. Fuerza de trabajo en edad no activa									
-Mayores de 65 años									
-Menores de 15 años									
3. Inactivos aptos para el trabajo									
4. Fuerza de trabajo rural									
5. Fuerza de trabajo urbano									
6. Total disponibilidades de recursos humanos									
II. Utilización									
Población activa									
Agropecuario									
Total no agropecuario									
Extractivas									
Construcción									
Manufactura									
Servicios básicos									
Otros servicios									
Total población ocupada									
Desocupados									
Cesantes									
Buscan trabajo por primera vez									
Inactivos en edad activa (15 a 65 años)									
Estudiantes									
Jubilados									
Actividades del hogar									
Inhabilitados física y mentalmente									
Otros inactivos									
Inactivos fuera de edad activa (población en edad no activa que manifiesta deseos de trabajar)									
Total recursos humanos utilizados									

Cuadro 14

NICARAGUA: EMPLEO TOTAL GENERADO POR LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS, 1976

Sector, programa, proyecto	Número de personas		
	Total	Empleo permanente	Empleo en la construcción
Total			
Agricultura y ganadería			
Industrias manufactureras			
Energía			
Recursos hidráulicos			
Educación			
Vivienda			
Transporte			
Telecomunicaciones			
Nutrición y asistencia sanitaria			
Acueductos y alcantarillado sanitario			

Cuadro 15

NICARAGUA: MEDIDAS ESPECIFICAS DE POLITICA ECONOMICA, 1976

Descripción de las medidas a instrumentar	Unidad encargada

/2. Cuadros

2. Cuadros requeridos para los aspectos sectoriales

Los planes operativos sectoriales constituyen los elementos más importantes para lograr los objetivos y metas de los planes de desarrollo. En su formulación y operación confluyen y se armonizan las acciones de los sectores público y privado.

Ellos establecen principalmente las estimaciones de la producción de bienes y servicios y de los recursos humanos, materiales y financieros que se requieren para instrumentar las acciones directamente vinculadas a la consecución de los objetivos planteados.

Uno de los aspectos más importantes que destaca en los planes operativos es la vinculación que se establece entre las distintas ramas productivas y el sector público en materia de requerimientos de apoyo, inversión y financiamiento.

Cabe señalar, además, que en los planes operativos sectoriales se indica claramente la participación que toca a los sectores público y privado y se definen con mayor precisión las relaciones de cooperación que deben existir entre ellos.

Las informaciones de base que se solicitan en los formularios propuestos pretenden incluir los principales elementos a considerar en el proceso de la planificación operativa sectorial. Sin embargo, intentan ser sólo una guía para que cada uno de los sectores los utilice de acuerdo con sus especiales características, las posibilidades de información, las limitaciones de tiempo o con las necesidades de mayor o menor detalle en la programación, en esta etapa del proceso.

Es necesario tener en cuenta que se trata de formular el Plan Operativo para el sector en su conjunto y no solamente de incluir la parte cubierta por el sector público. Por tal motivo resulta necesario incluir los antecedentes indispensables que permitan relacionar debidamente las acciones que correspondan a la iniciativa privada y las que conciernan al sector público.

Especial cuidado se pondrá en la identificación de bienes o servicios cuya carencia pueda redundar en un estrangulamiento para el proceso productivo sectorial o para la disponibilidad de bienes o servicios finales, a los efectos de ir armando los rudimentos de un balance de materiales que eventualmente pueda llegar a constituirse en un instrumento de planificación global.

/Cuadro 16

Cuadro 16

NICARAGUA. SECTOR: RESUMEN DE LOS OBJETIVOS Y METAS DEL PLAN NACIONAL DE RECONSTRUCCION Y DE DESARROLLO, 1975-79

Cuadro 17

NICARAGUA. SECTOR: OBJETIVOS Y METAS PARA 1976

Cuadro 18 (Conclusión)

Efectos sobre balanza de pagos (Millones de dólares corrientes)															Interrelaciones			
Exportación					Importación										Insumos críticos nacionales		Demanda	
cado Común		Resto del mundo			Bienes de consumo			Bienes intermedios			Bienes de capital				Producto	Cantidad o valor	Sector	C
1975	1976	1974	1975	1976	1974	1975	1976	1974	1975	1976	1974	1975	1976					

l de rama, subsector o sector.

Cuadro 18

NICARAGUA: SECTOR: ASPECTS MACROECONOMICOS

...ión (rama, subsector, ...ucto o proyecto)	Producción									Valor agregado 1/			Efectos sob...	
	Cantidad				Valores									
					A precios constantes			Aumento real						
	Unidad	1974	1975	1976	1974	1975	1976	1974-75	1975-76	1974	1975	1976	1974	1975

Cuadro 19

NICARAGUA: FUNCIONES BASICAS A DESARROLLAR, POR INSTITUCIONES QUE PARTICIPAN EN LOS OBJETIVOS Y METAS DEL SECTOR, 1976

Institución	Funciones básicas
Sector público	
Sector privado	

Cuadro 20

NICARAGUA. SECTOR: ASISTENCIA TECNICA Y FINANCIERA A RECIBIR EN 1976

Institución que recibe la asistencia	Organismo que la otorga	Monto	Tipo de asistencia
Asistencia técnica			
Asistencia financiera			

Cuadro 21

NICARAGUA. SECTOR: PROYECTOS DE INVERSION A CARGO DEL SECTOR PUBLICO

Denominación del proyecto a/	Unidad ejecutora	Metas				Costos			
		Total	Realizado hasta 1974	1975	1976	Total	Gastado hasta 1974	Gasto previsto 1975	Gasto previsto 1976

Cuadro 22

NICARAGUA. SECTOR: PROYECTOS DE INVERSION A CARGO DEL SECTOR PRIVADO

Denominación del Proyecto	Unidad ejecutora	Metas				Costos			
		Total	Realizado hasta 1974	1975	1976	Total	Gastado hasta 1974	Gasto previsto 1975	Gasto previsto 1976

Cuadro 23

NICARAGUA. SECTOR: PROGRAMACION DE LA PRODUCCION, 1975 Y 1976[a/]

(Metas físicas)

Programas de producción	Unidad de medida	Superficie		Producción						Unidad ejecutora o responsable
				Total		Consumo		Exportación		
		1975	1976	1975	1976	1975	1976	1975	1976	

a/ Incluye los programas, tanto los a cargo del sector público como los de responsabilidad del sector privado.

Cuadro 24

NICARAGUA: SECTOR: PROGRAMACION DE LA PRODUCCION, 1975 Y 1976[a/]

(Córdobas constantes)

Programas de producción	Producción						Unidad ejecutora o responsable
	Total		Consumo		Exportación		
	1975	1976	1975	1976	1975	1976	

a/ Incluye tanto los programas a cargo del sector público como los de responsabilidad del sector privado.

Cuadro 25

NICARAGUA. SECTOR: ACCIONES DE APOYO A CARGO DEL SECTOR PUBLICO, 1975 Y 1976

(Cuadro resumen)

Acciones	Unidad programática, presupuesto por programas	Unidad de medida	Meta		Costo		Unidad ejecutora
			1975	1976	1975	1976	
Investigación							
Capacitación							
Asistencia técnica							
Administración general y planificación							

Cuadro 26

NICARAGUA. SECTOR: ACCIONES DE APOYO A CARGO DEL SECTOR PRIVADO, 1974 Y 1976

Acciones	Entidad responsable	Unidad de medida	Meta		Costo	
			1975	1976	1975	1976
Investigación						
Capacitación						
Asistencia técnica						

Cuadro 27

NICARAGUA. SECTOR: MEDIDAS DE POLITICA, 1976

SUBSECTOR _____

Campo de políticas	Descripción de la medida a instrumentar	Objetivos	Unidad ejecutora o responsable a/
Fiscal			
Gastos			
Impuestos			
Subsidios			
Otros			
Monetaria y crediticia			
.....			
Comercio exterior y balanza de pagos			
Mercado Común Centroamericano			
Resto del mundo			
Controles directos			
Control de precios			
.....			
.....			
Cambios institucionales			
.....			
.....			
Otras medidas legales y administrativas			
.....			
.....			

a/ Por ejemplo, Ministerio de Hacienda, Banco Central, Ministerio de Economía, Ministerio de agricultura.

Cuadro 28

NICARAGUA. SECTOR: FINANCIAMIENTO, 1975 Y 1976

Programas o acciones	Total a financiar		Fuente de financiamiento	
	1975	1976	1975	1976
I Programas de producción				
II Acciones de apoyo				
III Inversiones				

Cuadro 29

NICARAGUA. SECTOR: DEMANDA DE MANO DE OBRA, POR PROGRAMA Y PROCESO, 1976

Programa y proceso	Meses del año											
	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D

Cuadro 30

NICARAGUA. SECTOR: ACCIONES DE APOYO Y DE FINANCIAMIENTO REQUERIDOS PARA LOS PROGRAMAS DE PRODUCCION, LOS PROGRAMAS ESPECIALES Y LOS PROYECTOS DE INVERSION, 1976

	Acciones de apoyo			Acciones de financiamiento		
				Recursos		
	Asistencia técnica	Capacitación	Investigación	sector público	sector privado	sector externo
Programas de producción						
Proyectos de inversión						
Programas especiales						

Cuadro 31

NICARAGUA. SECTOR: REGIONALIZACION DEL PLAN, 1976

Regiónes	Programas y acciones	Gastos	Repercusión en el empleo

Cuadro 32

NICARAGUA: ACCIONES ESTRECHAMENTE RELACIONADAS AL DESARROLLO DEL SECTOR, 1975 Y 1976

Tipo de acciones[a/]	Región o localización	Metas		Costos		Observaciones
		1975	1976	1975	1976	
Educación						
Vivienda						
Salud						
Desarrollo industrial y agroindustrial						
Caminos vecinales						
Energía						

a/ Clarificarlas de acuerdo con el presupuesto por programas del Sector Público.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO*

por Antonio Amado

---

* El presente trabajo fue preparado por el autor cuando colaboraba con el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), como experto en Programación del Sector Público. Actualmente desarrolla funciones directivas en la Secretaría de Planejamento da Presidencia Da República de Brasil. (Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República.)
Elaborado para ser utilizado únicamente como material informativo o en Programas de Capacitación. Sujeto a revisiones de forma y fondo.

INDICE

/IX. La información

Página

/I. INTRODUCCION

I. INTRODUCCION

El sector público es el principal agente del proceso de desarrollo socioeconómico de un país y su responsabilidad tiende a ampliarse tanto como orientador,definidor y conductor de políticas como director en los distintos campos de actividad. Lo primero lo realiza a través del ejercicio de la planificación y lo segundo vía su acción directa, la que se explicita a través del presupuesto.

Este asume tres aspectos importantes que se manifiestan en la estructura y magnitud de la demanda real, la oferta de bienes y servicios que proporciona y el flujo financiero que los aspectos anteriores determinan.

En consecuencia, el presupuesto del sector público es uno de los instrumentos más importantes de la planificación operativa anual, ya que incide directa o indirectamente en todos los demás y es determinante del logro de las metas y objetivos del desarrollo; por lo tanto, sus etapas de elaboración deben estar estrechamente vinculadas a este proceso formando un todo que garantice la validez y solidez necesarias.

Esto significa que el proceso presupuestario deberá estar presente en las distintas etapas de la planificación anual, ya que es el instrumento que goza de mayor autonomía, flexibilidad, y capacidad para enfrentar ciertas coyunturas.

Con el objeto de situar adecuadamente el problema se hará referencia a la amplitud y estructura del sector público sin entrar en la polémica de los varios conceptos o criterios que existen para determinar lo que se debe considerar por este sector.

En el presente capítulo no se pretende abordar la técnica presupuestaria a no ser en aquellos aspectos necesarios para analizar las relaciones entre este instrumento y los demás que integran la planificación operativa anual, objeto del presente documento. Se presentarán, eso sí, algunos aspectos metodológicos que difieren de la concepción tradicional de presupuesto, con el objetivo de mejorar el enlace entre este instrumento y el proceso de formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas de corto plazo.

/Se analizarán

Se analizarán, además, las interrelaciones entre el presupuesto del sector público y los demás instrumentos de la planificación anual y los principales requerimientos de información para que él pueda cumplir satisfactoriamente el rol que le compete, abordándose finalmente aquellos aspectos institucionales necesarios para que este instrumento funcione dinámicamente dentro del concepto de planificación operativa.

II. ASPECTOS CONCEPTUALES[1/]

Trataremos en este punto de establecer en forma sintética los conceptos fundamentales para enmarcar el desarrollo del tema, indicándose las obras referidas para mayor esclarecimiento al respecto.

1. Amplitud institucional del sector público

Para el presente trabajo el sector público estará integrado por las siguientes instituciones:

a) Gobiernos

Comprendiendo tanto el gobierno nacional como los provinciales, estatales, departamentales y municipales y que suelen estar integrados por organismos de primera línea denominados ministerios, secretarías, o departamentos correspondientes respectivamente. Por lo general gozan de autonomía presupuestaria especialmente en lo que respecta al gasto, verificándose en la mayoría de los países una tendencia a la centralización del uso de los instrumentos relacionados con el financiamiento. El proceso presupuestario normalmente está regulado por una legislación específica cuyas directrices fundamentales están dadas por el derecho constitucional. Estos niveles pueden contar con empresas auxiliares cuya producción no se destina al mercado y sirven tan sólo para atender a los requerimientos del gobierno al cual se vinculan. Ejercen actividades normativas, coordinadoras y orientadoras, como también las que determinan el poder coercitivo, la potestad y la soberanía del Estado, además de las relacionadas con el campo social, de infraestructura, fomento a la producción, etc.

1/ Para mayores detalles consultar Planificación y Presupuesto por Programa, Gonzalo Martner, Siglo XXI Editores, México, 1967 y El Sector Público en la Planificación del Desarrollo, Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, Siglo XXI, Editores, México, 1970.

/b) Organismos

b) Organismos autónomos o descentralizados

Creados por legislación específica, cuentan con financiamiento propio y gozan de autonomía en el gasto, por lo menos relativa, ya que su presupuesto no es aprobado por el legislativo sino que por un directorio o el jefe del ejecutivo en algunos casos. Se verifica una tendencia a subordinar la autonomía de estos organismos, en lo relacionado con el nivel y estructura de gasto, para coordinarlos mejor con los objetivos y metas propuestas por una planificación general o sectorial de largo, mediano y corto plazo. Pueden vincularse a distintos tipos de gobiernos. Desarrollan actividades relacionadas con el campo social, con la investigación, con la capacitación, con el fomento del desarrollo y con la propia planificación. Su financiamiento puede derivar, por lo menos en parte, del presupuesto del gobierno.

c) Las empresas públicas

Creadas también por legislación específica, operan bajo los criterios de unidad productiva de bienes y servicios, destinando su producción al mercado. Su presupuesto y cuentas son aprobadas por un directorio de confianza del Jefe del Gobierno al cual se vincula la empresa. Desarrollan actividades en los distintos sectores, pero principalmente en aquéllos estratégicos donde el sector privado no encuentra estímulo para actuar o en actividades que el poder público cree que deban ser ejercidas por ellas. Se distinguen los siguientes tipos de empresas:

i) Productoras de bienes;

ii) Productoras de servicios, y

iii) Empresas financieras.

Pueden ser autofinanciadas o recibir parte de su financiamiento del Gobierno a que pertenecen, al cual pueden igualmente aportar recursos cuando sus operaciones arrojan superávit o beneficios.

En cuanto a las empresas llamadas mixtas, existen algunas discrepancias al considerarlas o no públicas. El mejor criterio en este caso sería el determinado por la constitución del capital que a su vez define la participación en el directorio y el poder de manejar la empresa.

/2. El

2. El presupuesto del sector público

Entendemos por presupuesto del sector público a aquél que por un lado consolida todas las fuentes de financiamiento de los organismos e instituciones antes referidas y por otro, indica el nivel y estructura --económica, sectorial, regional-- programática del gasto con sus respectivas metas y la magnitud y estructura de la demanda para lograrlas.

Para llegar al consolidado total es conveniente proceder a la elaboración de consolidados parciales según los niveles institucionales y según los objetivos que se persigan.

Son importantes especialmente los consolidados que permiten analizar los siguientes aspectos de la acción del sector público.

a) Relacionados con el financiamiento

Aquéllos que indiquen el aporte de las principales fuentes de financiamiento público y en cada fuente los aportes relacionados con instrumentos que además de financiadoras son también elementos de política económica tendientes a desestimular, incentivar o estimular procesos productivos, a alterar el sistema redistributivo, social, espacial o sectorialmente, a estimular el ahorro, la inversión, etc.

Es importante también identificar las relaciones que por el lado del financiamiento se establecen entre los distintos niveles del sector público para verificar su grado de interdependencia y autonomía.

b) Relacionados con el gasto

i) Nivel y estructura económica del gasto del sector público, por niveles homogéneos de actividades y de autonomía;

ii) Nivel y estructura de la demanda del sector público en términos financieros y en términos reales y por rubros principales y más significativos de su demanda;

iii) Nivel y estructura económica y de la demanda del sector público por sectores de la actividad;

/iv) Nivel y

iv) Nivel y estructura económica y de la demanda del sector público por regiones , y

v) Metas y requerimientos financieros y reales de los principales programas presupuestarios, por sectores, regiones y niveles institucionales.

El término consolidado puede inducir a errores de concepción del presupuesto del sector público tal como lo concebimos dentro de la técnica de los Planes Operativos Anuales. Por lo general los consolidados se elaboran para determinar magnitudes ex-ante o ex-post pero resultantes de acciones o comportamientos no programados simultáneamente, y ésta es la característica necesaria y fundamental que debe asumir este instrumento cuando está insertado en un contexto de planificación operativa.

III. ASPECTOS METODOLOGICOS

Como ya se afirmó antes, no se trata aquí de abordar la técnica presupuestaria y sí de analizar los vínculos que ésta guarda con los demás instrumentos de la planificación anual y la manera de enfrentar metodológicamente esta relación, visualizando una mayor compatibilización entre los distintos agentes económicos en el corto plazo.[2/]

Antes de abordar específicamente la metodología, se cree importante establecer algunos marcos de referencia que ayuden a comprender la razón del énfasis y de los campos que se abordarán.

En primer lugar se considera el presupuesto del sector público como un campo de decisiones y acciones que son influidas y a su vez deben influir en el proceso económico, social y político, del cual debe ser uno de los principales promotores y agentes.

En segundo lugar, es un instrumento con varios centros de decisión sometidos a veces, algunos de ellos a presiones y orientaciones no siempre

2/ Para ampliar los conocimientos sobre las técnicas presupuestarias usadas actualmente en los países de América Latina consultar: Planificación y Presupuesto por Programas, Gonzalo Martner, Siglo XXI, México, 1967.

/concordantes

concordantes, necesitando en consecuencia, llegar a lograr un punto de coincidencia mínima y de compulsión sobre determinadas normas y orientaciones para que logre cumplir con las funciones que le competen en el proceso.

En tercer lugar es un instrumento que guarda estrecha relación con los demás de la técnica operativa y por lo tanto debe contar con mecanismos que le posibiliten perfeccionar dichas relaciones y garantizar los resultados programados de las mismas.

En cuarto lugar, es un instrumento que debe abordar aspectos globales, sectoriales, regionales y programáticos y, explicitarlos en términos reales y financieros de manera clara y accesible a la comprensión de la sociedad y especialmente de aquellos que tendrán la responsabilidad de dar cumplimiento a las diferentes etapas que lo integran.

1. Aspectos metodológicos globales del presupuesto del sector público

Las variables macroeconómicas del sector público, guardan una estrecha relación con las del sistema económico como un todo y las modificaciones de dichas relaciones, generalmente se verifican lentamente, lo que debe ser indicado por los planes de mediano plazo y constatado por la Planificación Operativa Anual.

Cambios importantes en tales relaciones, a corto plazo, sólo se verifican, cuando se modifican substancialmente las concepciones de las funciones de los agentes económicos o cuando el sistema se ve bajo el impacto de variables aleatorias como es el caso de guerras, sequías, cataclismos, etcétera.

El modelo de corto plazo, fijados determinados objetivos, debe tratar de presentar varias alternativas instrumentales para lograrlos, las cuales se van reflejando en el uso de los instrumentos de política económica que manipula el gobierno y cuyos efectos van explicitándose tanto por el lado de los ingresos como del gasto público sea directa o indirectamente.

La determinación de las macrovariables del sector público debe verificarse por aproximaciones sucesivas tratando de determinar inicialmente los grandes totales de las cuentas del sector público para enseguida ir definiendo los componentes. El esquema de cuentas que sigue constituye un ejemplo.

/Esquema 1

Esquema 1

CUENTAS DEL SECTOR PUBLICO

A. CUENTAS DE PRODUCCION

Cuenta de producción - Empresas públicas

Consumo intermedio	Productos más representativos de la clase de actividad de las empresas públicas
Remuneración de los empleados	Otros productos de las empresas públicas
Excedente de explotación	
Consumo de capital fijo	
Impuestos indirectos	
menos Subvenciones	
Insumo total	Producción bruta

Cuenta de producción-productores de servicios de las administraciones públicas

Consumo intermedio	Servicios producidos para uso propio
Remuneración de los empleados	Ventas de otros bienes y servicios (no mercancías)
Consumo de capital fijo	Mercancías producidas
Impuestos indirectos	
Insumo total	Producción bruta

B. CUENTAS DE INGRESOS Y GASTOS DE FINANCIACION DEL CAPITAL

a) Sector Público (cuenta consolidada)

Cuenta de ingresos y gastos

Gasto de consumo final de las administraciones públicas (1b.1.5)	Excedente de explotación de las empresas públicas (1a.3.2.)
Renta de la propiedad	Renta de la propiedad
1. Intereses	1. Intereses
2. Dividendos	2. Dividendos
3. Alquileres	3. Alquileres
Indemnizaciones por seguro de riesgos	Primas netas de seguro de riesgos
Subvenciones	Impuestos indirectos
Prestaciones de la seguridad social	Impuestos directos
Donaciones de la asistencia social	Tasas, multas y sanciones
Prestaciones de asistencia a los empleados no basadas en fondos especiales	Contribuciones a la seguridad social
Transferencias corrientes, n.e.p., a:	Contribuciones imputadas para la asistencia de los empleados no basada en fondos especiales
1. Residentes	Transferencias corrientes, n.e.p., de:
2. Resto del mundo	1. Residentes
Ahorro	2. Resto del mundo
Pagos	Ingresos

/(Continúa)

Esquema 1 (Continuación)

Cuenta de financiación del capital

Aumento de exportaciones Formación bruta de capital fijo Compras de tierras y terrenos y activos no físicos, netas	Ahorro Consumo de capital fijo Transferencias netas de capital de: 1. Residentes 2. Resto del mundo Préstamo neto
Acumulación bruta	**Financiación de la acumulación bruta**
Préstamo neto Oro Dinero legal y depósitos transferibles Otros depósitos Efectos y bonos a corto plazo Bonos a largo plazo Acciones y participaciones de capital Préstamos a corto plazo, n.e.p. Préstamos a largo plazo, n.e.p. Créditos comerciales y anticipos Otros activos financieros	Dinero legal y depósitos Otros depósitos Efectos y bonos a corto plazo Bonos a largo plazo Acciones y participaciones de capital Préstamos a corto plazo, n.e.p. Participación neta de los hogares en las reservas de seguros de vida y en las cajas de pensiones Adiciones netas de los propietarios a la acumulación de las cuasisociedades Créditos comerciales y anticipos Otros pasivos
Adquisición neta de activos financieros más préstamo neto	Emisión neta de pasivos

/(Continúa)

Esquema 1 (Continuación)

b) Empresas públicas (sociedades y cuasisociedades)

Cuenta de ingresos y gastos

Retiros de la renta empresarial de las cuasisociedades	Excedente de explotación de las empresas públicas (1a.3.2+)
Renta de la propiedad	Renta de la propiedad
1. Intereses	1. Intereses
2. Dividendos	2. Dividendos
3. Alquileres	3. Alquileres
Primas netas de seguros de riesgos	Primas netas de seguros de riesgos
Indemnizaciones por seguro de riesgos	Indemnizaciones por seguro de riesgos
Impuestos directos	Contribuciones imputadas para la asistencia de los empleados no basadas en fondos especiales
Multas y sanciones	Transferencias corrientes, n.e.p.
Prestaciones de asistencia a los empleados no basadas en fondos especiales	
Transferencias corrientes, n.e.p.	
Ahorro (5.7.1.)	
Pagos	Ingresos

Cuenta de financiación del capital

Aumento de existencias	Ahorro
Formación de capital fijo	Consumo de capital fijo
Compras de tierras y terrenos	Transferencias netas de capital
activos no físicos, netos	Préstamo neto
Acumulación bruta	Financiación de la acumulación bruta
Préstamo neto	Dinero legal y depósitos transferibles
Oro	Otros depósitos
Dinero legal y depósitos transferibles de:	Efectos y bonos a corto plazo
1. Instituciones monetarias	Bonos a largo plazo
2. Otros	Acciones y participaciones de capital
Otros depósitos	Préstamos a corto plazo, n.e.p.
Efectos y bonos a corto plazo	Préstamos a largo plazo, n.e.p.
Bonos a largo plazo	Participación neta de los hogares en las reservas de seguros de vida y en las cajas de pensiones
Acciones y participaciones de capital	Adiciones netas de los propietarios a la acumulación de las cuasi-sociedades
Préstamos a corto plazo, n.e.p.	Créditos comerciales y anticipos
Préstamos a largo plazo, n.e.p.	Otros pasivos
Créditos comerciales y anticipos	Emisión neta de pasivos
Otros activos financieros	
Adquisición neta de activos financieros más préstamo neto	

Esquema 1 (continuación)

c) Administraciones públicas (cuenta consolidada)

Cuenta de ingresos y gastos

Pagos	Ingresos
Gasto de consumo final	Excedentes de explotación
Renta de la propiedad	Retiros de la renta empresarial de las cuasisociedades
1. Intereses	Renta de la propiedad
2. Dividendos	1. Intereses
3. Alquileres	2. Dividendos
Primas netas de seguros de riesgos	3. Alquileres
Subvenciones	Indemnizaciones por seguro de riesgos
Prestaciones de seguridad social	Impuestos indirectos:
Donaciones de la asistencia social	1. Derechos sobre la importación
Prestaciones de asistencia a los empleados no basadas en fondos especiales	2. Otros impuestos indirectos
Transferencias corrientes, n.e.p., a:	Impuestos directos
1. Residentes	1. Impuestos directos sobre la renta
2. Resto del mundo	2. Impuestos directos, n.e.p.
Ahorro	Tasas, multas y sanciones
	Contribuciones a la seguridad social
	Contribuciones imputadas para la asistencia de los empleados no basadas en fondos especiales
	Transferencias corrientes, n.e.p. de:
	1. Residentes
	2. Resto del mundo

/(Continúa)

Esquema 1 (conclusión)

Cuenta 5. Cuenta de financiación del capital

Aumento de existencias	Ahorro
Formación bruta de capital fijo	Consumo de capital fijo
Compras de tierras y terrenos y activos no físicos, netas	Transferencias netas de capital de:
	1. Residentes
	2. Resto del mundo
	Préstamo neto
Acumulación bruta	**Financiación de la acumulación bruta**
Préstamo neto	Dinero legal emitido por el Tesoro y depósitos transferibles
Oro	Otros depósitos
Dinero legal y depósitos transferibles de:	Efectos y bonos a corto plazo
1. Las administraciones públicas	Bonos a largo plazo
2. Otros	Préstamos a corto plazo, n.e.p.
Otros depósitos	Préstamos a largo plazo, n.e.p.
Efectos y bonos a corto plazo	Créditos comerciales y anticipos
Bonos a largo plazo	Otros pasivos
Acciones y participaciones de capital	
Préstamos, n.e.p.	
Adiciones netas de los propietarios a la acumulación de las cuasisociedades	
Otros activos financieros	
Adquisición neta de activos financieros más préstamo neto	Emisión neta de pasivos

/En caso

En caso de países con gobiernos federales, es importante que, en la medida de lo posible, las cuentas del sector público se elaboren y se proyecten por nivel (central, estatal o provincial consolidado y municipal consolidado). Además, es necesario obtener dichas cuentas también por regiones, para fines de compatibilización de las políticas explícitas e implícitas en el proceso presupuestario con los objetivos y metas de las políticas regionales.

Los estudios para determinar las variables macroeconómicas del sector público y su posterior estructura tendrán que basarse en el análisis del comportamiento de dichas variables en el pasado reciente, y especialmente en el año en curso, verificándose si se cumplen las relaciones programadas entre las variables referentes a otros agentes y al total del sistema, y si no es así, cuáles serían las causas de las desviaciones en las perspectivas que la coyuntura permite entrever y en lo previsto por los planes de mediano plazo en cuanto al comportamiento cuantitativo y estructural del sector público.

Entre otras relaciones, son de especial interés aquellas que establecen:

i) La participación del sector público en el PBI: $\frac{C_g + I_g}{PBI}$

ii) La carga tributaria total: $\frac{T}{Y}$ y la directa e indirecta: $\frac{T_i}{Y}$ y $\frac{T_d}{Y}$

siendo

C_g = consumo gobierno

I_g = inversión gobierno

T = tributación

Y = ingreso nacional

T_i = tributación indirecta

T_d = tributación directa

iii) La participación del Sector Público en el ahorro total: $\frac{A_g}{A_t}$

/iv) La

iv) La participación del Sector Público en la inversión bruta total,

$$\frac{I_g}{IB}$$

v) Consumo intermedio del Sector Público, o sea

$$\frac{C_{ig}}{C_{iT}}$$

vi) Participación del Sector Público en la producción

$$\frac{VBP_g}{VBP_T}$$

2. Aspectos metodológicos relacionados con la programación del sector público

Una vez determinados los grandes agregados del sector público, éstos constituyen marcos de referencia para el proceso presupuestario.

En lo que se relaciona con el financiamiento del sector público, asume dos aspectos importantes. Uno que dice: relación con el comportamiento de las variables base de ciertas fuentes de financiamiento del sector público, y el otro con el manejo de los instrumentos monetarios y financieros.

En el primer caso tenemos:

a) Financiamiento tributario

La previsión de los recursos tributarios se debe llevar a cabo utilizando el método directo. Para ello se requiere desagregar dicha variable por las principales fuentes, a fin de determinar con el mayor realismo posible la funcionalidad de los tributos.[3/]

Una primera separación que es necesario hacer, es entre tributación directa y tributación indirecta.

La tributación directa se debe examinar para estos efectos y posteriores análisis, por personas y por empresas.

En el primer caso conviene trabajar por tramos de ingresos y en el segundo por sectores, distinguiendo empresas nacionales y extranjeras, ya que estas últimas en algunos casos son sometidas a tratamientos tributarios especiales y deferenciados.

3/ Para mayores detalles consultar ILPES, Programación de la Ejecución Presupuestaria de Antonio Amado.

/La funcionalidad

La funcionalidad del impuesto a la renta, que constituye la tributación directa es fundamentalmente:

- El incremento del ingreso de las personas y empresas;
- La distribución del ingreso;
- Políticas para estimular la retención de los ingresos de las empresas;
- Progresividad y magnitud de las tasas;
- Fechas de exención tributarias;
- Comportamiento tributario de los contribuyentes, y
- Eficiencia de la administración tributaria.

La funcionalidad de la tributación indirecta es fundamentalmente:

- Volumen de la producción, circulación, importaciones y exportaciones, según el caso;
- Precios de los productos y servicios;
- Tasas;
- Exenciones tributarias;
- Comportamiento de los contribuyentes, y
- Medidas antievasión.

La programación de los ingresos tributarios, si bien debe elaborarse por los distintos centros de presupuesto simple, debe contar con mecanismos que permitan proceder a una consolidación para verificar la viabilidad de lo definido a priori por el modelo.

b) Otras fuentes de financiamiento

Las demás fuentes de financiamiento posibles del sector público constan de la Cuenta 3 (ingresos y gastos) y en la Cuenta 5 (cuenta de financiación del capital).[4/]

Desde luego esta cuenta es más de tipo instrumental y exógena pues sus distintos componentes gozan de una relativa autonomía y vinculan

4/ Para detalles sobre los criterios para determinar el rendimiento de dichas fuentes consultar, ILPES, Programación de la Ejecución Presupuestaria, Antonio Amado.

/estrechamente

estrechamente las finanzas públicas al área global del financiamiento y política monetaria. Los requerimientos de financiamiento y en algunos aspectos las limitaciones deben ser planteados por el modelo monetario y financiero que debe tratar de compatibilizar un determinado ritmo y modelo de desarrollo con cierta estabilidad de precios.

3. Aspectos metodológicos relacionados con la progrmación del gasto público

Partiendo de la hipótesis que hoy día, en términos generales es real en América Latina, que el proceso presupuestario sigue en sus líneas gruesas los conceptos y procedimientos de la técnica del Presupuesto por Programas, aplicado por separado a cada uno de los niveles institucionales, no nos detendremos mayormente en la exposición de dicha técnica a no ser en aquellos aspectos fundamentales que sean necesarios para entender las relaciones entre el gasto público y las demás variables económicas, sean ellas macrosectoriales, regionales, programáticas, etc.

La pregunta que inicialmente se plantea es la de ¿cómo determinar para el corto plazo las diferentes estructuras del gasto (económico, institucional, sectorial, regional y por tipo de objeto), una vez definidos los grandes agregados, o sea el Consumo (Cg), la inversión real (Irg), la inversión financiera (Igf), las transferencias a las empresas (Trge) y las familias (Trgf), etc.?

Para contestar a esta pregunta, hay que considerar y analizar:

a) La evaluación de la ejecución del plan de mediano plazo y los planes anuales

Como es sabido, la ejecución, por factores diversos, admite siempre un margen de desviación de lo planificado, lo que puede ser el producto de un deficiente conocimiento del funcionamiento y comportamiento de los agentes económicos, de la ocurrencia de fenómenos imprevisibles, de la deficiencia en la elaboración de la información, etc. Lo importante es que se detecten estas desviaciones y especialmente sus causas y naturaleza, para que en la etapa operativa se introduzcan elementos correctivos de orden institucional, instrumental, etc.

/La evaluación

La evaluación debe tratar de determinar:

- El grado de cumplimiento de los objetivos perseguidos por el plan en lo que respecta a la responsabilidad del sector público. Como los objetivos mancomunan responsabilidades públicas y privadas, este análisis sólo se podrá llevar a cabo de un modo global, integrando el sector público con el resto del sistema.

- El grado de cumplimiento de las metas reales establecidas principalmente para los programas estratégicos del sector público y los efectos con relación a los planificados.

- El grado de ejecución financiera del presupuesto y su correspondencia con los aspectos reales en términos de metas y avances de obras.

- Eficiencia de los instrumentos de política económica relacionados más directamente con el proceso presupuestario en el logro de los objetivos directos e indirectos.

b) <u>El análisis y evaluación de la coyuntura y la previsión de sus efectos en el futuro próximo</u>

El término de coyuntura se aplica a la situación en movimiento y en consecuencia sometida a factores cambiantes e interdependientes.

Este campo del análisis es más requerido día a día como consecuencia de la interdependencia de los sistemas económicos y del mayor número de variables de difícil previsión en el mediano y corto plazos y sus efectos en la evolución de las variables económicas, sociales y políticas.

En el campo presupuestario, especialmente relacionado con el gasto, estos estudios son de fundamental importancia, tanto para alimentar los centros de decisión acerca de las tendencias y medidas como para los administradores directos de los programas.

/En cierta

En cierta medida estos estudios empalman con la evaluación antes referida y con base en estos dos campos se busca prever comportamientos posibles de las variables para el período inmediato.

La diferencia entre el comportamiento posible, fruto de la actuación de circunstancias y factores coyunturales y del pasado, y el comportamiento requerido por la planificación irá a determinar un campo de decisiones y acciones con miras a conseguir las tendencias proyectadas afectadas por la coyuntura.

Estos aspectos por su propia naturaleza son extraordinariamente dinámicos y deben acompañar toda la secuencia de determinaciones, análisis, discusiones y decisiones que integran el proceso presupuestario. Estos estudios tendrán que verificarse a nivel global, sectorial, espacial y programático y cada uno de estos niveles debe servir para respaldar la programación del gasto según los variados conceptos (económico, sectorial, institucional, espacial, por objeto, etc.), la cual es la resultante de la coordinación vertical y horizontal basada en información de dichos análisis.

c) <u>El plan de mediano plazo</u>

Este debe indicar en términos cualitativos y cuantitativos cuál debe ser el papel del sector público año tras año.

Así debe informar acerca de la magnitud de los grandes agregados del sector público y su estructura económica, sectorial, regional, programática, etc., y los campos prioritarios para la asignación de recursos.

Por varias razones no siempre la planificación de mediano plazo del sector público puede ser lo suficientemente explítica acerca de los elementos antes referidos, pero todo plan presenta elementos capaces de proporcionar una orientación mínima para la definición de la programación del gasto público y de la política implícita a ella.

Entre las deficiencias más comunes resaltan:

/- La inadecuada

- La inadecuada integración entre la acción del sector público y la del sector privado, dificultando determinar el grado de vinculación e interdependencia entre los dos campos en áreas específicas y concretas. Esta deficiencia se origina en la falta de instrumentos programáticos que vinculan más estrechamente la planificación privada de mediano plazo.

- La alta dependencia de la acción pública de factores exógenos sobre el comportamiento, de los cuales no se tiene el suficiente control.

- Un cierto desfase entre la planificación y la base de que se parte, el cual no siempre se identifica debidamente en sus distintos y variados aspectos proyectando, en consecuencia, efectos y diferencia hacia el futuro.

- La debida coordinación entre los organismos planificadores y los ejecutores en la etapa de elaboración de los planes de mediano plazo, lo que concurre para una falsa previsión de las capacidades operativas, administrativas, directivas e instrumentales del sector público.

Si bien el plan no es un indicador y orientador inflexible, debe constituir un marco de referencia importante, especialmente en lo referente al sector público, el cual sólo se deberá alterar frente a verificaciones de fenómenos que realmente imposibiliten o desaconsejen mantener global o parcialmente los objetivos perseguidos y las responsabilidades fijadas para el sector público.

Con estas tres fuentes de información se debe proceder a definir la política de gasto público, partiendo de los grandes agregados hacia los sectores, las regiones, los programas, las instituciones y el concepto económico del gasto.

IV. ALGUNOS AVANCES EN LOS PROCESOS PRESUPUESTARIOS VIGENTES Y EN LA METODOLOGIA PRESENTADA

Como afirmamos anteriormente, hoy día en la mayoría de los países de América Latina se está utilizando la técnica de presupuesto por programa con un relativo grado de homogeneidad, a nivel nacional y especialmente de gobierno.

/En algunos

En algunos países se ha avanzado en la implantación de dicha técnica en los organismos descentralizados y empresas públicas del Gobierno Central, en los problemas provinciales o estatales y en algunos casos en los gobiernos municipales.

Cuando nos referimos a los aspectos conceptuales le dimos amplitud al presupuesto del sector público, para integrarlo en la Planificación Operativa Anual, que abarca todos los niveles institucionales, los cuales en muchos aspectos se complementan en el logro de objetivos en campos específicos y generales.

Los aspectos metodológicos presentados configuran un proceso presupuestario unitario articulado a todo nivel que requerirá un sistema informativo ágil.

Este sistema presupuestario no existe en forma institucionalizada, pero sí se manifiestan tendencias en tal sentido, fruto de la constatación de que la formulación de políticas coherentes requiere el manejo de los instrumentos de financiamiento y del gasto público con cierta orientación unitaria, siendo totalmente incompatible con tal objetivo la vigencia de múltiples centros autónomos de decisión sin un mínimo de coordinación.

Los avances logrados, en el campo de la planificación, y los énfasis recientes de la planificación regional y urbana integrados a la planificación nacional son elementos que favorecerán y facilitarán la evolución de los sistemas presupuestarios en el sentido y concepto emitido.

Los esfuerzos en tal sentido deben tender a:

i) Establecer una legislación presupuestaria, que sin ser excesivamente específica, fije normas fundamentales, instrumentos y procedimientos que permitan llevar a cabo un proceso presupuestario coordinado horizontal y verticalmente en sus distintas etapas;

ii) Establecer los mecanismos de coordinación necesarios entre los distintos niveles institucionales;

iii) Implantar un sistema informativo ágil que integre la totalidad del sector público y permita tomar decisiones oportunas y coherentes con la evolución de los fenómenos y las políticas establecidas;

/iv) Mejorar

iv) Mejorar los sistemas e instrumentos de planificación de modo conseguir una mayor y efectiva integración de todos los niveles del sector público en la selección de objetivos y medios de lograrlos, en el largo, mediano y especialmente en el corto plazo;

v) Establecer estructuras programáticas presupuestarias significativas, vinculadoras de la acción pública y privada e integradoras de los recursos y acciones de todos los niveles del sector público;

vi) Integrar en la programación de la ejecución presupuestaria a todos los niveles del sector público, combinando en el desarrollo de las acciones los recursos humanos, materiales y financieros, en función de los objetivos perseguidos sean ellos directos o indirectos;

vii) Establecer sistemas de acompañamiento de la ejecución presupuestaria, interinstitucionales a través de los cuales se ejerce una cierta supervisión multilateral entre los que tienen responsabilidades en campos programáticos compartidos y para los cuales se haya hecho una programación conjunta.

V. PRESENTACION DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO

1. Importancia del documento

Actualmente cada nivel institucional elabora un presupuesto, más o menos específico que establece los programas con sus metas y recursos financieros, humanos y algunas veces reales necesarios e indica las fuentes de financiamiento de un modo más o menos desagregado. No siempre, por razones de falta de homogeneidad de conceptos, instrumentos y normas, dichos documentos siguen una orientación igual en la forma de presentación de los elementos referidos.

La preparación de un presupuesto del sector público tal como lo concebimos en el presente trabajo es importante por las siguientes razones:

i) Permite consolidar la información real y financiera, bajo distintos aspectos sobre el sector público;

ii) Posibilita examinar la coherencia y compatibilización de la política del sector público para el corto plazo bajo diferentes aspectos

/entre

entre la acción pública y privada, entre el financiamiento y el gasto, entre los planes de mediano y corto plazo, entre los objetivos regionales y los nacionales, entre los distintos niveles institucionales del sector público, etc.;

iii) Proporciona elementos para compatibilizar los requerimientos del sector público con los del resto del sistema, principalmente en lo relacionado con el financiamiento, la demanda de bienes e insumos críticos, de recursos humanos capacitados y de divisas;

iv) Hace posible el análisis del esfuerzo público en cada espacio económico del país y verifica si el mismo es compatible con las políticas sectoriales y regiones predeterminadas;

v) Proporciona elementos de juicio importantes a los responsables de las políticas generales, sectoriales, regionales y programáticas para la toma de decisiones de un modo coordinado con los distintos sectores que tengan responsabilidad ejecutiva en las respectivas áreas.

2. Características del documento

El documento debe tratar de ser lo más objetivo posible, proporcionando los elementos caracterizadores de la política del sector público y sus relaciones con la globalidad del sistema. Para ser más operacional podría presentarse por capítulos siendo los principales los siguientes:

Aspectos generales de la política del sector público

a) Objetivos de la política económica de corto plazo;

b) Papel y comportamiento del sector público con miras a la concreción de dichos objetivos;

c) Comportamiento esperado de los agregados del sector público y sus relaciones con las variables macroeconómicas e instrumentos de la planificación operativa anual;

d) El comportamiento por los grandes niveles del sector público con relación a los aspectos anteriores (sector público central, estatal o provincial y municipal);

e) Aspectos y políticas del sector público a nivel regional;

/f) Análisis

f) Análisis de los campos estratégicos de la acción del sector público,

g) Análisis y alternativas de solución de los principales problemas para concretar la política del sector público.

Para los demás capítulos podría seguirse una de las siguientes alternativas:

i) Abrir los capítulos por campos sectoriales, a saber:

- Campo de la producción
- Campo social
- Campo de la infraestructura
- Campo de los servicios generales y funciones típicas del Estado

ii) Abrir los capítulos por sectores

En cada caso se debe explicitar:

- Los objetivos perseguidos para el área
- La participación del sector público directa e indirectamente
- Los programas presupuestarios, con sus metas, costos y responsabilid institucional
- El financiamiento de los programas presupuestarios
- Aspectos espaciales de la política sectorial
- Volumen de recursos, materiales, humanos y financieros requeridos

h) Principales medidas a tomar y responsabilidad respectiva.

En los países en que la planificación regional se encuentra avanzada y tiende a operar en todas sus etapas es importante que el presupuesto del sector público enfatice esta dimensión del desarrollo y se procese en todas sus etapas dentro de este marco. La importancia de este aspecto presupuestario resulta de:

/i) El presupuesto

i) El presupuesto regional puede más fácilmente adecuar las políticas a las características de los problemas y potencialidades económicas, sociales, culturales de las regiones;

ii) Polariza con más facilidad los intereses de las instituciones públicas y de las comunidades regionales y puede más fácilmente superar los problemas que se presentan para la implantación de un sistema presupuestario como lo indicado;

iii) Proporciona elementos importantes para el mejoramiento de la acción pública y de sus políticas en función de un desarrollo regional más adecuado;

iv) Agiliza la ejecución presupuestaria y posibilita una respuesta más oportuna a los problemas coyunturales, espacialmente limitados, y

v) Es una herramienta decisiva para acelerar el desarrollo de las regiones más oprimidas.[5/]

VI. LA DISCUSION Y APROBACION DEL PRESUPUESTO

Esta etapa dentro de la concepción que le hemos dado al proceso presupuestario, asume nuevas dimensiones y características, que concurrirán para mejorar los criterios y bases de discusión y aprobación.

Si bien no todos los presupuestos simples o institucionales son sometidos al Congreso o Cámaras estatales o provinciales, el hecho de que la programación se haga conjuntamente entre niveles de gobierno, organismos autónomos y empresas públicas y se llegue a un acuerdo en cuanto a objetivos y metas, recursos reales y financieros, ubicación espacial de la actividad pública, etc., configura un plan de acción convenido a nivel ejecutivo, con mucho más peso y autoridad para defenderse que cuando los presupuestos se elaboran y discuten individualmente sin estar incluidos en un contexto multi-institucional.

Esto no significa quitarle autoridad a los legisladores u organismos correspondientes para discutir y alterar los presupuestos cuando se

5/ Ver Algunas Ideas sobre Presupuesto Regional del Sector Público, Revista No. 4 de ASIP, por Antonio Amado.

/justifique

justifique, pero si dicha autoridad adquiere una nueva dimensión y asume nuevas responsabilidades cuando se ejerce en un campo sometido a la intervención de múltiples instituciones públicas que acuerdan un presupuesto integrado en función del logro de ciertos objetivos planificados y por lo tanto sobre los cuales ya debe haber un cierto consenso.

La proposición de alteraciones debe merecer un análisis más amplio y profundo, lo que concurrirá para mejorar el conocimiento de los problemas, la prioridad de su solución y los medios a utilizar en tal sentido.

La discusión y aprobación del presupuesto del sector público, implica de hecho la discusión y aprobación de toda la política de corto plazo, vertida en los diferentes instrumentos que integran esta técnica, debido a las estrechas relaciones que existen entre este instrumento y los planteamientos para todo el sistema. De esta manera los responsables de esta etapa presupuestaria deben asumir una responsabilidad mucho más amplia y ejercerla en materias substantivas del desarrollo socioeconómico. Así, todos los niveles se integran al proceso de decisiones de fines y medios que deben configurar un todo coherente.

VII. ESTRATEGIA A SEGUIR EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

La situación ideal para el desarrollo de un proceso presupuestario como el requerido por la planificación operativa anual, no está dada ni se podrá dar en toda su plenitud, debido a la dinámica de los procesos y métodos. Así es que el inicio de los esfuerzos en tal sentido no podrán ser postergados bajo la disculpa de que no están dadas las condiciones ideales.

Aunque no se cuente con los instrumentos legales mínimos que amparen el desarrollo de dicho proceso, deberá intentarse informalmente la conducción del proceso en tal sentido y la creación de la conciencia de la necesidad e importancia de cambiar procedimientos que no corresponden a los requerimientos modernos de la economía.

/Especialmente

Especialmente en este campo, la falta de legislación y normas sirven muchas veces de excusa para mantener procedimientos cuya inadecuación e ineficiencia son obvias, creándose verdaderos tabúes sobre la intocabilidad de los mismos.

Los pasos iniciales tendrán que ser dados por el Gobierno Central a través de sus equipos técnicos, los cuales deberán ir creando conciencia y capacitando recursos humanos para el desarrollo de las actividades pertinentes, a los distintos niveles institucionales para así crear a su vez los instrumentos legales y los mecanismos de coordinación que un sistema como el referido requiere.

Hay que enfatizar los siguientes aspectos en el desarrollo de las actividades en este sentido:

i) Que el presupuesto es un instrumento que debe estar al servicio de la planificación, de la cual debe recibir orientaciones y a la cual debe aportar elementos precisos para su actualización;

ii) Que el proceso presupuestario debe ser uno, articulado a los distintos niveles y coordinado en las diferentes etapas, integrando recursos y capacidades de varios niveles institucionales en función de objetivos y metas comunes, compatibles con las políticas generales, sectoriales y regionales, y

iii) Que el proceso presupuestario debe coordinarse con los demás instrumentos de la Planificación Operativa Anual cuya elaboración debe servir de fuente de referencia y orientación bilateral, constituyendo con los mismos un verdadero proceso de planificación de corto plazo.

VIII. RELACIONES ENTRE EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO Y LOS OTROS INSTRUMENTOS DE LOS PLANES OPERATIVOS ANUALES

Debe existir una estrecha relación y coordinación entre la formulación del presupuesto del sector público y la de los otros instrumentos integrantes de la Planificación Operativa Anual.

El gráfico 1 indica en forma esquemática cómo analizar y proponer soluciones a los problemas económico-sociales que abarca la planificación de manera integral, es decir, en su totalidad institucional sea ésta pública o privada. Se muestra cómo partiendo de categorías programáticas e institucionales (de dirección y acción) se llega al instrumental de los Planes Operativos Anuales y principalmente al presupuesto del sector público. Asimismo, destaca la importancia de la coordinación entre el sector público y privado y entre las entidades que configuran al primero.

Veremos brevemente las relaciones entre el presupuesto del sector público y cada uno de los otros instrumentos de los Planes Operativos Anuales.

El presupuesto económico nacional se ocupa --de acuerdo con las cuantificaciones aportadas por el modelo que se adopte-- de armonizar contablemente las previsiones cuantitativas de la evolución de las principales variables económicas, precisando sus interrelaciones, para expresar la política económica del país.

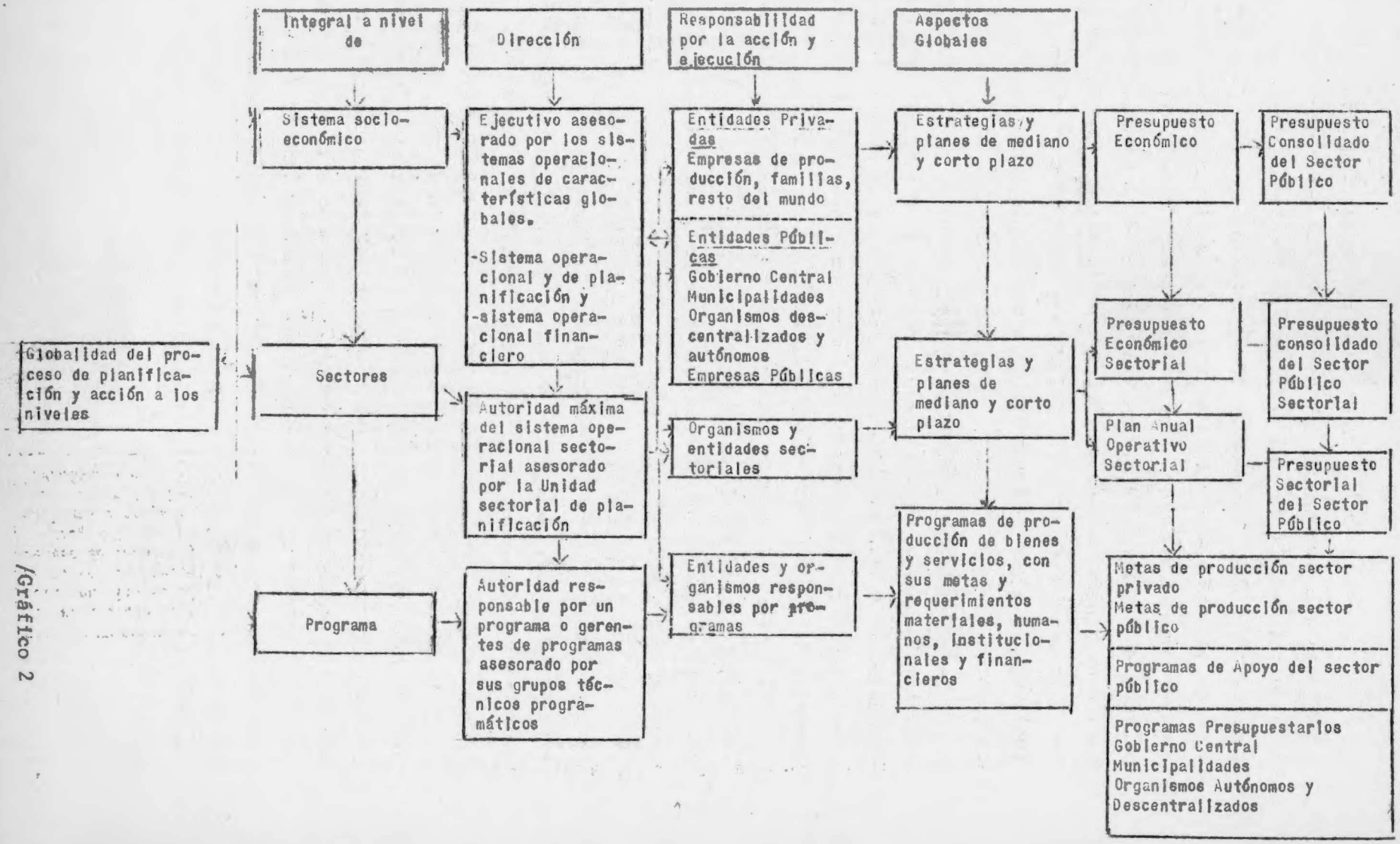
El gráfico 2 muestra cómo el presupuesto económico proporciona, por etapas sucesivas, la información necesaria para la elaboración del presupuesto del sector público, tanto en lo relacionado con los ingresos como con los gastos.

El presupuesto monetario-financiero prevé la expansión de los medios de pago internos y externos y establece la fuente y uso de fondos del sistema económico. En la medida en que el presupuesto del sector público capta recursos del sector privado para orientarlos hacia el sector público, está alterando los flujos de ingresos de la economía y por lo tanto influyendo en el presupuesto monetario financiero. Por otra parte, la expansión de los medios de pago se realiza, en buena medida, a través del gobierno, ya sea en forma directa (gasto público) o respaldando a empresas públicas o privadas (transferencias), de forma que el presupuesto del sector público no solamente actúe como regulador del área financiera sino también como captador y asignador de ahorros. El gráfico 3 establece las relaciones básicas entre el presupuesto monetario-financiero y el presupuesto del sector público así como sus recíprocas necesidades de información y compatibilización.

/Gráfico 1

Gráfico 1

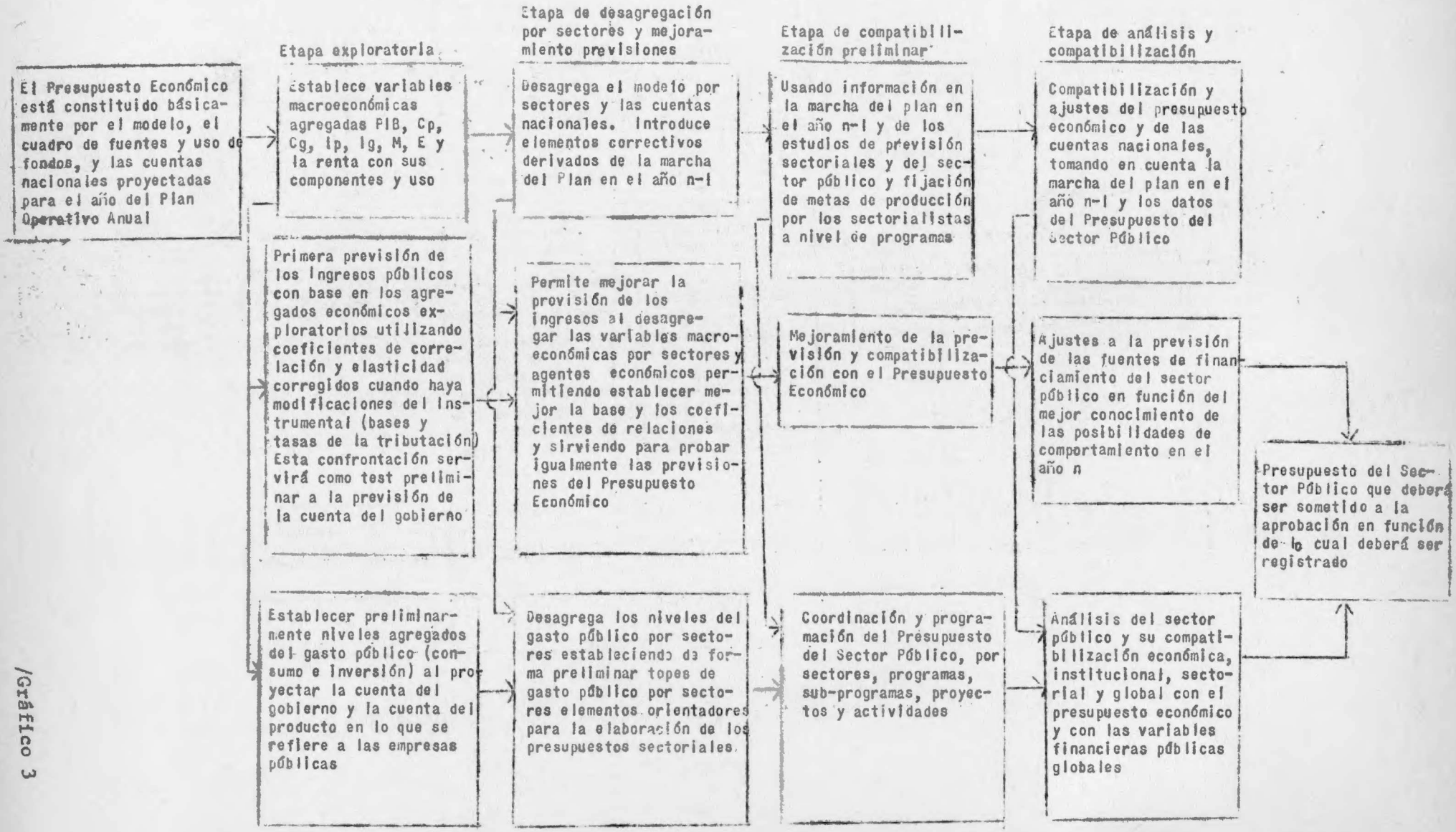
CONCEPCION PROGRAMATICA INSTITUCIONAL E INSTRUMENTAL DE LOS PLANES ANUALES OPERATIVOS Y SU RELACION CON EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO



/Gráfico 2

Gráfico 2

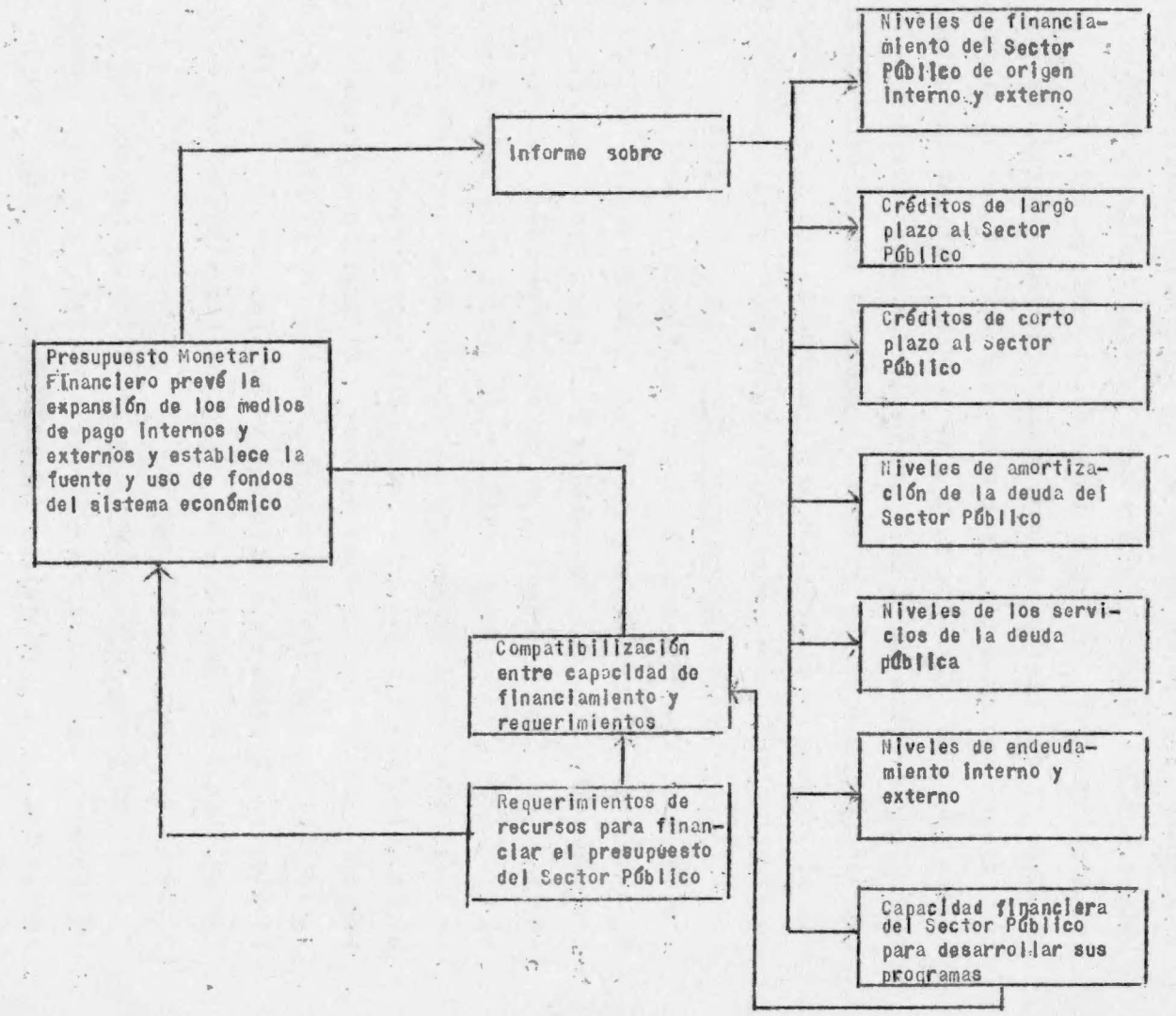
RELACIONES DINAMICAS ENTRE EL PRESUPUESTO ECONOMICO Y EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO



/Gráfico 3

Gráfico 3

RELACIONES DEL PRESUPUESTO MONETARIO Y FINANCIERO
CON EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO



/El presupuesto

El presupuesto del sector externo refleja la contribución de las relaciones con el exterior en el logro de un equilibrio, proyectando las exportaciones, las importaciones, las transferencias hacia y desde el exterior, la deuda externa y sus servicios, etc. Algunas de estas variables poseen base tributaria y por lo tanto deben utilizarse para la proyección de los ingresos; otras como la importación de bienes y servicios y las obligaciones derivadas de la deuda externa, provienen del gasto público; y, por último, algunas exportaciones o entrada de préstamos externos, tienen una relación directa con las actividades de ciertas instituciones públicas. De esta forma, se pueden verificar las estrechas relaciones que existen entre el presupuesto del sector externo y el presupuesto del sector público. El gráfico 4 vincula el presupuesto del sector externo con el proceso de elaboración del presupuesto del sector público y muestra la reciprocidad de alimentación de información y su compatibilización.

El presupuesto de recursos humanos tiene por objeto establecer una compatibilización cualitativa y cuantitativa entre la disponibilidad y los requerimientos de mano de obra. Como el sector público es uno de los mayores empleadores nacionales y a la vez tiene una responsabilidad en la orientación y capacitación de estos recursos, la vinculación entre el presupuesto del sector público y el de recursos humanos es doble. Por un lado, actúa como demandante de mano de obra exigiendo una amplia gama de especialistas; y por otro, actúa como orientador en la formación y capacitación de los recursos humanos. El gráfico 5 presenta la interrelación del presupuesto de recursos humanos con el presupuesto del sector público en términos cuantitativos y cualitativos, y como resultado de las políticas de los diferentes aspectos relacionados con el desarrollo y uso de los recursos humanos.

El presupuesto de materiales prevé los requerimientos y la disponibilidad de los principales bienes materiales y equipos necesarios para lograr las metas y objetivos del Plan Operativo Anual. Estas previsiones se efectúan tanto en términos reales como financieros. El sector público es un gran demandante y a la vez oferente de bienes, materiales y equipos y es imprescindible establecer una estrecha relación entre el presupuesto

/Gráfico 4

Gráfico 4

RELACION ENTRE EL PRESUPUESTO DE COMERCIO EXTERIOR Y EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO

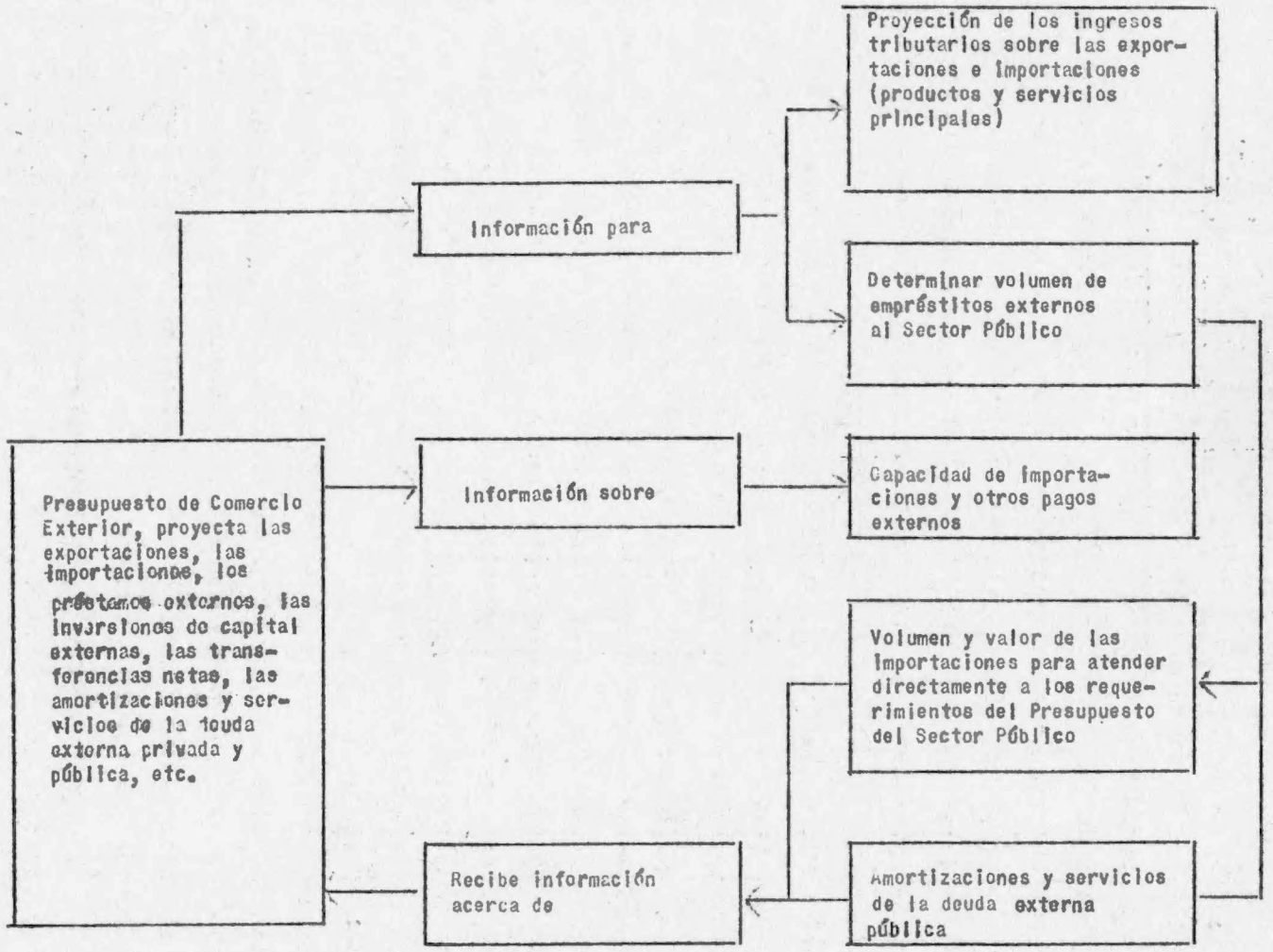
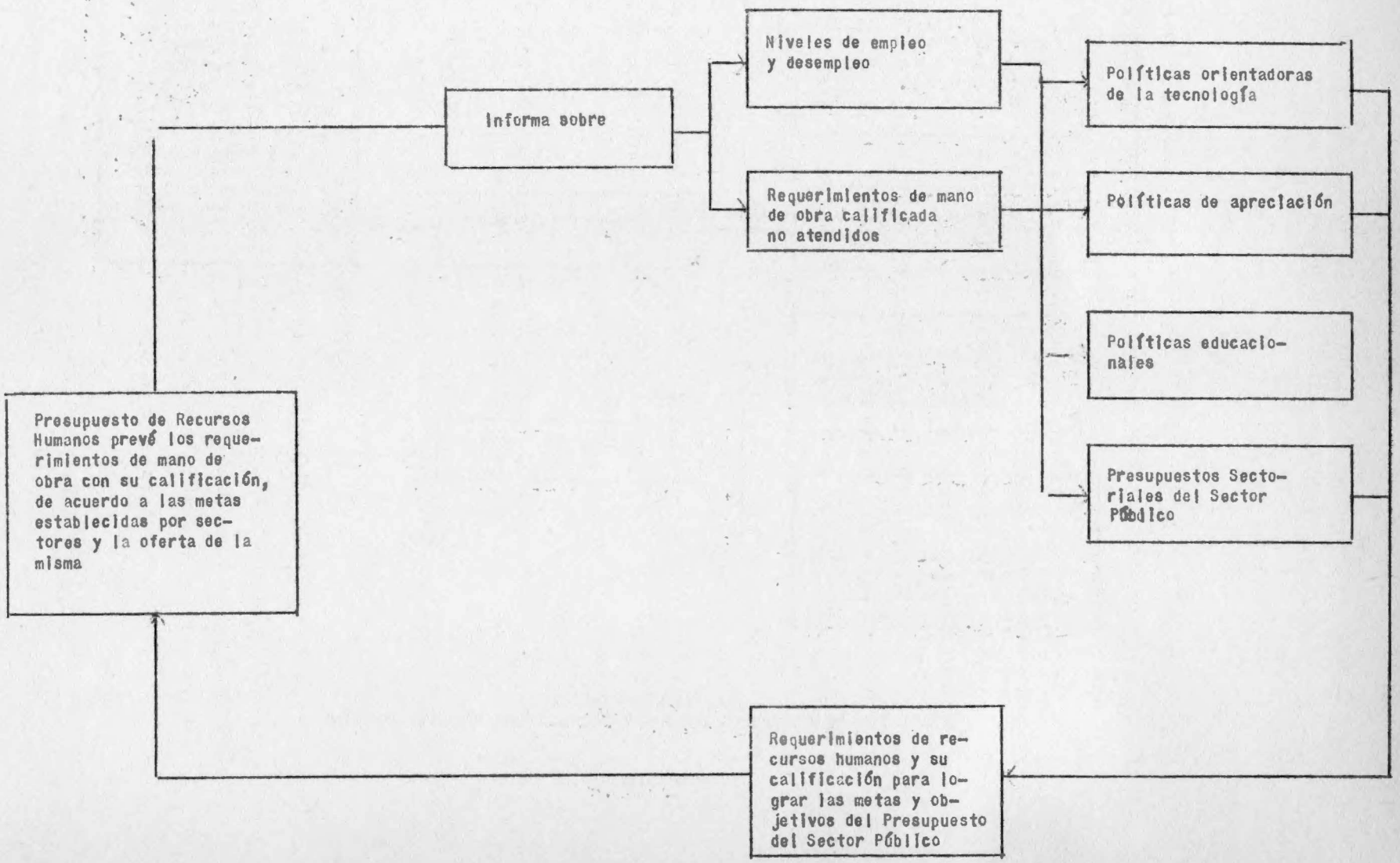


Gráfico 5

RELACION ENTRE EL PRESUPUESTO DE RECURSOS HUMANOS Y EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO



de materiales y el del sector público, muy especialmente en la medida que las responsabilidades del sector público se vayan ampliando en el proceso productivo. El gráfico 6 establece la manera cómo el presupuesto de materiales se relaciona con el presupuesto público, aportando información para su elaboración y recibiendo información de este último en cuanto a requerimientos de materiales para cumplir los programas del sector público.

Los planes operativos sectoriales diagnostican los problemas de un área en un nivel sectorial, determinan los objetivos a alcanzar y las políticas a seguir y exponen los distintos programas y proyectos que integran el plan anual precisando las metas físicas a obtener, los recursos financieros y humanos necesarios y la participación del sector público y del sector privado.

El gráfico 7 busca explicar cómo se integra el presupuesto del sector público con los planes operativos anuales sectoriales y cómo estos dos instrumentos se interrelacionan.

IX. LA INFORMACION PARA EL DESARROLLO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PUBLICO

En el proceso presupuestario se presentan las siguientes etapas:

1. Etapa exploratoria

En la cual se establecen las primeras cifras globales de los grandes agregados. Generalmente esta etapa se cumple a fines del ejercicio del año n-2, cuando se está preparando el presupuesto del año n. La información proviene fundamentalmente:

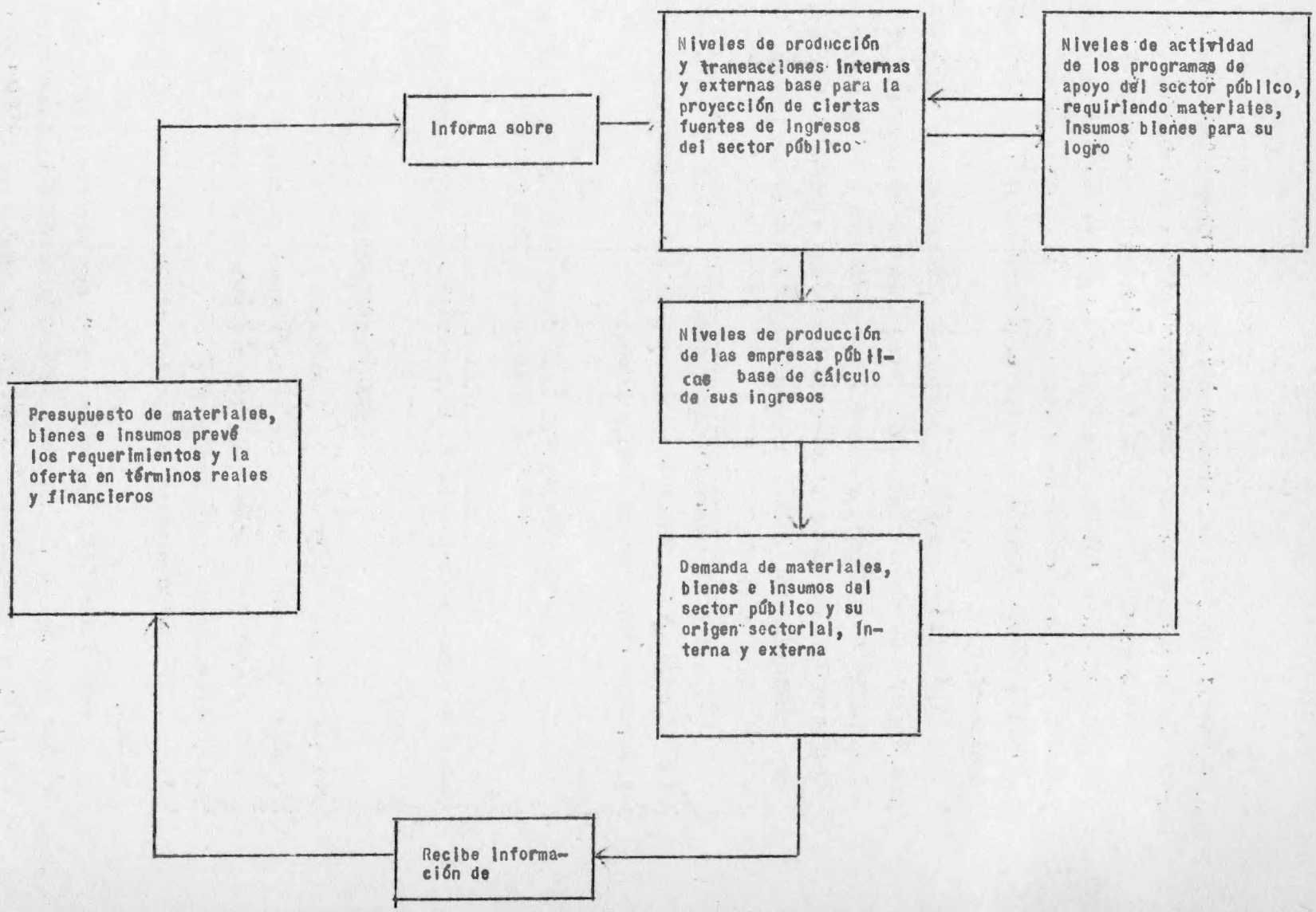
i) Del control y evaluación del proceso presupuestario del año n-2.

Esta información se encuentra en sus aspectos reales y financieros en los informes de los avances de la ejecución presupuestaria que debe emitir el organismo controlador, la que deberá ser consolidada para abarcar la totalidad del sector público;

/Gráfico 6

Gráfico 6

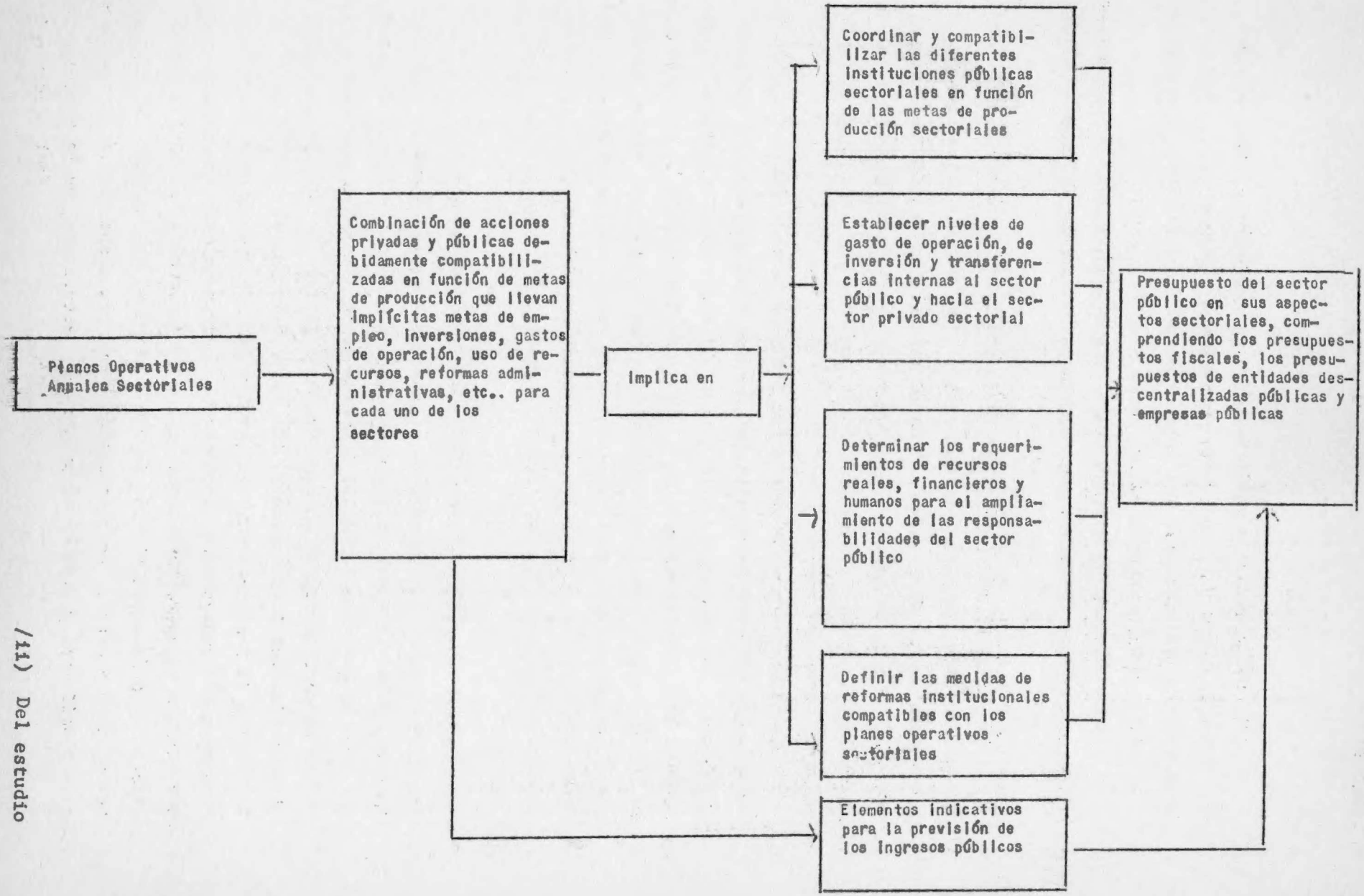
RELACION ENTRE EL PRESUPUESTO DE MATERIALES BIENES E INSUMOS
Y EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO



/Gráfico 7

Gráfico 7

RELACION ENTRE LOS PLANES OPERATIVOS ANUALES SECTORIALES Y EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO



/11) Del estudio

ii) Del estudio y análisis de la coyuntura del final del año n-2 y las perspectivas que arroja para el año n-1 y n. Esta información debe ser proporcionada por los grupos de estudio y análisis de coyuntura.

iii) Del presupuesto del año n-1.

iv) Del plan de mediano plazo el que debe indicar aproximadamente el comportamiento de los grandes agregados del sector público.

2. Etapa de la definición de la política presupuestaria

En esta etapa se tratan de establecer las grandes orientaciones que deberá seguir el presupuesto en términos de asignación de recursos y logro de metas reales y niveles de transferencias al sector privado y entre los distintos niveles del sector público. Se lleva a cabo en los primeros meses del año n-1.

La información para esta etapa proviene de la actualización de la información indicada para la etapa anterior y de algunos estudios preliminares sobre la capacidad de financiamiento para el ejercicio n, como también de las alternativas analizadas a través del modelo de corto plazo, en lo relacionado con el sector público. Es preciso que queden explícitas las prioridades en la asignación de recursos, los niveles del gasto según los sectores y programas y proyectos estratégicos, la responsabilidad institucional, la política presupuestaria regional, etc.

3. Etapa de la programación presupuestaria

En esta fase se profundizan los estudios sobre la previsión de los ingresos y se presupuestan los programas en términos reales y financieros.

En lo que respecta a los ingresos se requiere fundamentalmente prever el comportamiento de la base de los tributos, o sea la producción, la circulación, las importaciones, las exportaciones, el ingreso de las familias y de las empresas, etc., variables que constituyen los grandes agregados del Presupuesto Económico pero que para este fin tendrán que ser examinados estructuralmente ya que la incidencia tributaria suele ser discriminatoria según el tipo de bien, el nivel del ingreso, el tipo de transacción y otros. La información para esta etapa tendrá que buscarse en las políticas y niveles de producción sectoriales, en la programación

/del Presupuesto

del Presupuesto de la Balanza de Pagos, en las políticas de comercialización y abastecimiento, en el análisis de la estructura del consumo, en las políticas de distribución del ingreso, etc.

En lo que respecta a la programación del gasto, la información debe provenir con relación a las metas, de las mismas fuentes indicadas para la fase exploratoria, actualizadas y desagregadas por programas.

Con relación a los requerimientos de recursos reales la información debe provenir de los coeficientes históricos entre metas y requerimientos y de las políticas de aumento de la productividad.

Los recursos humanos serán determinados por los coeficientes metas-recursos humanos, según su especialización, los datos históricos, las disposiciones legales al respecto y las políticas de aumento de productividad.

Para determinar los recursos financieros tendrá que consultarse la política de precios y salarios en sus distintos aspectos.[6/]

X. ASPECTOS INSTITUCIONALES

Aunque en el proceso presupuestario participan todas las entidades del sector público, hay algunas, cuyas funciones están más específicamente relacionadas con este campo y que son las directamente responsables de su desarrollo.

Los planteamientos acerca del tipo de entidad y su ubicación en el contexto de la administración pública son discrepantes y la experiencia evidencia que los resultados de los dos aspectos en gran medida son coyunturales y que dependen de la capacidad de coordinación que se verifique entre los organismos responsables de la definición de la política económica de corto plazo (Oficina de Planificación, Ministerio de Hacienda, Banco Central y en algunos casos el Ministerio de Economía), y los correspondientes a los niveles provinciales o estatales y municipales.

6/ Consultar Metodología de Presupuestación de los Programas y sus Partes Componentes de Antonio Amado, ILPES (mimeografiado) a publicarse en la Revista de ASIP.

/Cualquiera

Cualquiera sea la ubicación del organismo responsable del presupuesto, este instrumento guarda siempre una estrecha relación con el Ministerio de Hacienda y sus similares en los demás niveles, por las propias funciones de este último en el campo de la hacienda pública (recaudador y pagador).

Para que opere un proceso presupuestario como lo expuesto es imprescindible contar con mecanismos de coordinación entre los tres niveles institucionales y, en cada uno contar con un subsistema de presupuesto que integre gobierno, organismos autónomos y empresas públicas.

La matriz que sigue puede esclarecer los distintos conceptos e interrelaciones del sistema presupuestario nacional.

Pero si bien es importante contar con organismos especializados en este campo, debido a que este procedimiento se difunde en sus distintas etapas por toda la administración pública, él determina ciertas exigencias para la organización institucional del Estado en su sentido más amplio.

1. Los sistemas operacionales como criterios de organización de la actividad económica y social

El concepto de sector viene siendo utilizado ampliamente en planificación aunque en ciertos casos con acepciones bien distintas.

Generalmente el sector se concibe como un campo de actuación pública y privada con cierto grado de homogeneidad de resultados, actividades y requerimientos de especialización de los recursos humanos y materiales. Por lo general, los organismos son sectoriales o multisectoriales, según sus funciones se desarrollen en uno o varios sectores respectivamente. Los sistemas operacionales están concebidos como el conjunto de organismos, entidades y unidades productivas públicas y privadas, de distinta naturaleza legal que cuentan con una distribución de funciones que determinan una jerarquización funcional, con mecanismos de coordinación interna y externa y con recursos humanos y materiales especializados con cierto grado de homogeneidad y vinculación entre ellos y que al operar logran con relativa eficiencia los objetivos del sector al que se relacionan.

/Podemos

Podemos distinguir los siguientes tipos de sistemas operacionales:

a) Sistemas operacionales generales

Sus funciones se difunden por la totalidad de la actividad del sistema socioeconómico y con ascendencia sobre los demás. A través de ellos se gestan, elaboran y difunden las políticas generales de largo, mediano y corto plazo, sean de aplicación general o especializada.

b) Sistemas operacionales sectoriales horizontales

Son aquéllos cuyas funciones se ejercen para facilitar los resultados a lograr por los sistemas operacionales verticales en una perspectiva de largo plazo. Desde luego hay un cierto grado de arbitrariedad en esta clasificación como tiene que haber siempre que se discuten fines y medios a nivel de un sistema económico.

c) Sistemas operacionales sectoriales verticales

Son aquéllos cuyas funciones están más directamente orientadas al logro de la producción de bienes y servicios que debe proporcionar el sistema para el bienestar de la comunidad.

d) Elementos característicos de los sistemas operacionales

i) Los sistemas operacionales de carácter general. Deben contar:

- Con organismos de deliberación política de los objetivos fundamentales a perseguir por el desarrollo económico y social. En dichos organismos se debe verificar la conexión politicotécnica y la representación regional, estatal o provincial y municipal;
- Con organismos de definición técnica acerca de los procesos, cómo lograr los objetivos y metas establecidas y capaces de establecer el contacto con los organismos ejecutores a todos los niveles del sistema operacional;
- Con entidades de comando de los respectivos sistemas;
- Con unidades técnicas capaces de desarrollar las tareas

/propias

propias de los estudios y trabajos de la planificación y de establecer la conexión con las áreas operativas de los programas y con las unidades ejecutoras de los proyectos y actividades.

- Con un sistema informativo ágil y oportuno, y
- Con instrumentos de trabajo. Estrategia, plan de mediano plazo, planes sectoriales, planes regionales, programas, proyectos, planes operativos anuales, presupuesto fiscal, presupuesto de los organismos descentralizados, presupuesto de las empresas, sistemas de control real y financiero y presupuesto del sector público.

ii) Los sistemas operacionales de carácter sectorial. Tienen por finalidad la coordinación, programación, ejecución, control y evaluación de las políticas de los respectivos sectores dentro de los lineamientos globales establecidos. Para ello dichos sistemas deben contar:

- Con una unidad de comando, que vinculándose con los sistemas de carácter general ejerza la coordinación de la programación del control y de la información sobre el sector respectivo;
- Con mecanismos de coordinación con los sistemas de carácter general con los demás sistemas operacionales sectoriales e intersectoriales y con su extensión regional e institucional, y
- Con unidades técnicas de planificación, programación, evaluación y control y con unidades ejecutoras de los programas y respectivos proyectos y actividades.

e) Principales organismos de un sistema operacional tipo

i) Ministro. Es la unidad de comando de un sistema operacional que ejerce la coordinación de la programación, del control y de la información sobre el sector respectivo.

Sus principales funciones son:

- Colaborar en la definición de la política del sector a nivel nacional y regional junto a ODEPLAN;
- Coordinar la elaboración de los planes y presupuestos del sector y promover su elaboración dentro de las orientaciones metodológicas, plazos y normas establecidas a nivel nacional;

/- Aprobar

- Aprobar en primera instancia los presupuestos de las entidades públicas del sector, y
- Controlar y evaluar la marcha de la ejecución de los planes y programas del sector.

Al nivel regional debe existir una autoridad con funciones delegadas del Ministro y al resto de los niveles siempre que se justifiquen autoridades que se coordinen con el Ministro.

ii) Consejo Nacional de Desarrollo. Organismo de coordinación interna del sistema operacional y de éste con los demás sistemas operacionales generales y sectoriales. Es un organismo de deliberación política y técnica que debe permitir la participación de la comunidad y como consejo consultivo o técnico según sus integrantes.

Las principales funciones generales de este consejo serían:

- Deliberar sobre la estrategia y política de desarrollo del sector;
- Coordinar la planificación del sector con los planes nacionales de desarrollo;
- Definir la metodología, normas, plazos y sistemática a seguir dentro de las líneas establecidas a nivel nacional para el sector;
- Controlar el cumplimiento de las normas, plazos y metodologías establecidas;
- Discutir y adoptar los métodos de trabajo a los requerimientos de la dinámica del sector;
- Analizar y discutir los planes de las ramas y principales entidades del sistema, y
- Crear comités específicos que funcionen permanente o transitoriamente.

A nivel regional, estatal o provincial y municipal se deben constituir organismos idénticos y coordinados con los niveles inmediatamente superiores.

/iii) Oficina

iii) Oficina de Planificación y Presupuestos: Es el principal organismo asesor del Ministro. Está encargado de:

- Colaborar con la Oficina de Planificación en la definición de las estrategias sectoriales;
- Preparar los planes de mediano plazo para el sector;
- Preparar los planes operativos anuales del sector;
- Preparar la programación de los presupuestos del sector (recursos humanos, materiales, naturales, comercio exterior, presupuesto del sector público, etc.);
- Realizar estudios sobre la comercialización del producto y los insumos;
- Promover y elaborar estudios sobre la organización del sector;
- Elaborar análisis sobre la distribución espacial de la actividad del sector;
- Realizar estudios sobre la inversión y financiamiento del sector. y
- Realizar estudios de los requerimientos de recursos humanos y tecnológicos del sector.

Se debe contar con idénticos organismos a todos los demás niveles del sector público.

iv) Vice-Ministros: Son los colaboradores inmediatos del Ministro, del cual recibirán parte de la función del comando en áreas especializadas. En los sistemas operacionales cuyo campo revista una mayor complejidad y amplitud habrá más de un Vice-Ministro.

Les corresponde fundamentalmente:

- Reemplazar al Ministro cuando sea necesario;
- Resolver todos los asuntos que le delegue el Ministro, y
- Participar en el comando, por delegación del Ministro en las áreas respectivas.

En los demás niveles del sector público, siempre que se justifique, se deben contar con cargos semejantes.

/v) Subsecretaría

v) Subsecretaría. Es el organismo que ejerce la dirección central administrativa del sistema, a nivel central.

Sus funciones están relacionadas con:

- Personal;
- Racionalización;
- Ejecución y control del presupuesto;
- Contabilidad;
- Abastecimiento, y
- Programación de compra y uso de equipos.

En los demás niveles y siempre que se justifique se debe contar con un organismo idéntico.

vi) Dirección Nacional. Es el organismo encargado de preparar las normas que rijan el funcionamiento del sector;

- Además debe aplicar estas normas una vez que hayan sido aprobadas por el Ministro y otras autoridades, y
- Fiscalizar y controlar el cumplimiento de ellas.

Deben operar organismos semejantes a los demás niveles siempre que se justifique y actúen de manera coordinada.

vii) Instituto. Organismo descentralizado, encargado de la investigación referente a:

- Estudios específicos y/o especializados sobre el desarrollo de la tecnología utilizada y su aplicación;
- Estudios económicos sobre el sector, y
- Existirá sólo en aquellos sectores que se justifique dadas las características del proceso productivo. En algunos casos, un mismo Instituto podrá vincularse a varios sistemas operacionales.

Muchas veces los institutos del Gobierno Central serán suficientes para el desarrollo de actividades útiles a todos los niveles del sector público.

/viii) Servicio

viii) Servicio. Organismo destinado a:

- Producir servicios generales relacionados con las funciones típicas del Estado, o

- Servicios especializados que satisfagan las necesidades que un sistema operacional deba atender.

Estos servicios pueden destinarse a satisfacer las demandas del propio sistema operacional y a todas aquellas que plantea la comunidad. Siempre que se justifique deben existir organismos idénticos en los demás niveles del sector público.

ix) Combinado. Conjunto de plantas que integran un proceso productivo y están bajo una misma dirección central. Este proceso productivo comienza generalmente con la extracción de las materias primas y termina con la elaboración del producto final, lográndose así la integración vertical. El combinado implica la centralización de las principales funciones administrativas y de investigación tecnológica. Por lo general esta figura sólo se verifica a nivel del Gobierno Central.

x) Consolidado. Conjunto de empresas que producen el mismo tipo de bien, dándose entre ellas una integración horizontal, al igual que el combinado da la centralización de las principales funciones administrativas y de investigación tecnológica.

xi) Empresas Públicas. Organismos que actúan bajo el régimen legal de empresas y que carecen de la potestad estatal que caracteriza al Servicio y a la Dirección. Están encargados de producir bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la colectividad y/o los requerimientos del gobierno.

En términos generales podemos distinguir tres tipos de empresas:

- Gubernamentales que atienden preponderantemente la demanda del gobierno;

- Empresas del área social que atienden directa o indirectamente las necesidades de la colectividad y constituyen un patrimonio efectivo de la misma, y

/- Empresas

- Empresas Mixtas, al igual que las anteriores, atienden necesidades de la colectividad, pero sólo parte de su capital es aportado por el Sector Público.

xii) Entidades integradas: Son aquellas unidades del sector privado que forman parte de un sistema operacional, y por lo tanto, están sometidas a las indicaciones del comando. Por ejemplo, colegios privados, clínicas particulares, empresas, etc.

xiii) Entidades coordinadas: Son las unidades que están ubicadas jerárquicamente dentro de un sistema operacional pero se encuentran integradas funcionalmente a otro.

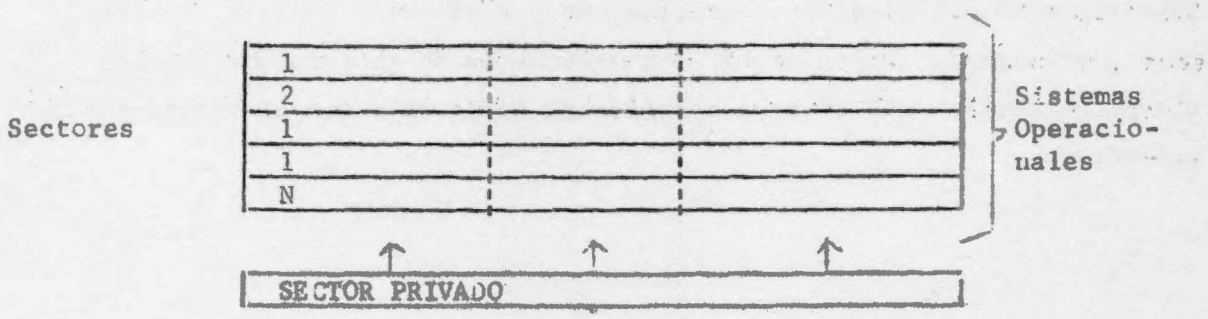
xiv) Entidades vinculadas: Están representadas por aquellas unidades que, perteneciendo a otros sistemas operacionales generales o sectoriales, participan en la elaboración de la política del sector o producen los bienes y servicios necesarios para el funcionamiento del sector.

xv) Entidades del sector privado; Constituidas por todas aquellas organizaciones privadas dedicadas a la producción, fomento, investigación, divulgación, capacitación y asistencia técnica del sistema operacional. Deben contar con mecanismos de coordinación en los distintos niveles del sistema operacional entre sí y con el sector público respectivo.

SISTEMA NACIONAL DE PRESUPUESTO INTEGRADO

Naturaleza Institucional / Niveles	Gobiernos	Organismos Autónomos	Empresas Públicas	Conceptos
Central	Subsistema Fiscal-Central	Subsistema Organ. Aut. Central	Subsistema Empresas Centrales	Subsistema Central
Estatales o Provinciales	Subsistema Fiscales Estatales	Subsistema Org. Aut. Estatales	Subsistema Empresas Públicas Estatales	Subsistema Estatales
Municipales	Subsistemas Fiscales Municipales	Subsistema Org. Aut. Municipales	Subsistema Empresas Públicas Municipales	Subsistemas Municipales
Conceptos	Sistema Fiscal Nacional	Sistema Org. Aut. Nacional	Sistema Empresa Pub. Nacional	Sistema Nacional de Presupuesto

ACTUAN



INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

EL ESTABLECIMIENTO PROGRESIVO DE UN SISTEMA PERMANENTE DE PLANIFICACION OPERATIVA ANUAL

Tomado del capítulo del mismo nombre incluido en el documento del ILPES Planes Operativos Anuales; Orientaciones Metodológicas. Sujeto a revisiones de forma y fondo.

INDICE

/A. CREACION

A. CREACION DE UN MECANISMO INSTITUCIONAL

El desarrollo de un programa como el esbozado en los capítulos anteriores ha de hacerse en forma gradual y en un período de varios años. Instalar un proceso integrado de planificación anual implica remover actitudes, mecanismos administrativos y modalidades a veces profundamente arraigadas en el sector público y en el privado. Por ello, un cambio sólo será posible en la medida en que se formule un programa de instalación y cree una conciencia acerca de la necesidad de mejorar la coordinación de la política económica, de estrechar vínculos entre organismos, y de planificar el corto plazo con una perspectiva a más largo término.

1. Un programa de instalación

El establecimiento de mecanismos e instrumentos de planificación a corto plazo habrá de iniciarse y completarse, en fechas determinadas a fin de que cada instrumento parcial pueda beneficiarse de los otros e integrarse dentro de un sistema armónico. El programa de instalación será gradual pero en un momento determinado habrá de completarse desarrollando todos los instrumentos.

Es por ello, que se sugiere la conveniencia de completar la instalación de los mecanismos e instrumentos de planificación anual hacia el primer año que cubra el plan de desarrollo a mediano plazo, que se esté formulando en el momento de iniciar el proceso de instalación. De este modo el próximo plan de desarrollo podría prepararse conjuntamente con su primer plan anual, garantizando así su ejecución y control.

Para esa época habrían de haberse instalado por partes los instrumentos y mecanismos de planificación anual, asegurando así la posibilidad de poder elaborar un plan anual coherente que vincule el plan de desarrollo con los problemas de la coyuntura, y le dé realismo y efectividad al plan.

/Desde la

Desde la situación existente en el momento en que comienza un programa de instalación y el año en que comenzará el próximo plan de mediano plazo, en el que se haya proyectado el acoplamiento total del plan de desarrollo y el sistema de planes anuales, han de adoptarse las medidas conducentes a lograr los propósitos mencionados.

Para elaborar un programa de instalación habrá que hacer un diagnóstico acerca de la situación existente en el respectivo país con relación a cada instrumento. En seguida habrá que diseñar nuevos esquemas para ser alcanzados al final del programa. Se examinará también la forma de introducir mejoras en la base estadística que servirá de sustentación al plan.

2. Los aspectos organizativos

El programa habrá de comenzarse con los aspectos orgánicos e institucionales que orienten su implantación y perfeccionamiento del sistema. Una de las condiciones básicas para que este programa de instalación de un sistema integrado de planes anuales pueda llevarse adelante consiste en que el gobierno adopte desde el comienzo las decisiones para poner en marcha el Comité del Plan Anual y se creen los mecanismos técnicos sugeridos a nivel ministerial y descentralizado.

Será indispensable, en seguida, que se inicien programas de capacitación para preparar el personal requerido y promover los estudios necesarios. La capacitación de técnicos en programación de corto plazo es fundamental, en especial la de técnicos que podrían denominarse "globalistas" del corto plazo y que sean capaces de formular un modelo y un presupuesto económico y orientar el trabajo de preparación de los otros presupuestos ya mencionados. Este grupo de globalistas es indispensable para dirigir los trabajos técnicos conducentes al plan anual.

Se requiere también intensificar el entrenamiento de cuadros en el nivel de la planificación y gestión de nivel intermedio, que puedan hacerse cargo de la programación y ejecución operativas. Los jefes de programas y proyectos han de ser entrenados en técnicas de preparación y evaluación de programas y proyectos y en técnicas de "gestión" a fin de que puedan mejorar la capacidad operativa del sector público en su conjunto y en especial en el sector de las inversiones estratégicas y de la maquinaria de decisiones de política económica.

/Será conveniente

Será conveniente dictar disposiciones legales y reglamentaciones a fin de implantar las prácticas de planes anuales en el seno de la dministración, coordinando los nuevos instrumentos a crearse con los ya existentes.

Procederá asimismo elaborar un programa de asistencia técnica que coopere en los esfuerzos de implantación y capacitación ya descritos.

B. LAS ETAPAS DE INSTALACION DEL SISTEMA

Procede definir diversas etapas que conduzcan a la instalación de un sistema integrado de planes anuales. En términos temporales, estas etapas podrían ser:

1. Primera etapa

En un primer período se podría dar prioridad al perfeccionamiento del presupuesto del sector público, por ser un mecanismo ya existente y obligatorio para el gobierno. Es además un área donde se han iniciado esfuerzos de programación presupuestaria. Las tareas a realizar podrían consistir en::

a) La formulación de un Plan Operativo Gubernamental que contenga una parte global y los presupuestos del gobierno central y de los organismos descentralizados, incluyendo los planes operativos sectoriales. Al respecto, la Dirección General de Presupuesto en colaboración con la Oficina Central de Planificación han de colaborar estrechamente a fin de formular los planes anuales sectoriales del sector público y la parte global;

b) La formulación del Nomenclador Unificado de Planes, Programas y Proyectos del Sector público, que facilite el acoplamiento de los planes operativos sectoriales con el presupuesto, y posteriormente con el plan de desarrollo;

c) Perfeccionar los programas de ejecución, extendiéndolos a todo el sector público;

d) Incrementar la capacitación de personal, a través de programas de cursos, becas, etc., y

e) Ejecutar un programa de asistencia técnica a los organismos públicos que la requieran para implantar los cambios sugeridos.

/En materia

En materia de presupuesto económico, en esta etapa se harían esfuerzos para adaptar las informaciones de la contabilidad social, a los requerimientos de un futuro presupuesto económico. Se comenzaría a estudiar el tipo de modelo econométrico global que sea recomendable para la programación a corto plazo. Sería conveniente desagregar la información globalizada en sus componentes parciales a fin de cubrir los requerimientos.

Podrían darse los primeros pasos para definir las características del presupuesto de comercio exterior; y continuar los esfuerzos para la formulación de presupuestos monetarios-financieros en los países donde ya existen o bien recién iniciarlos en los países donde no existen.

Con respecto a los planes operativos sectoriales, se procuraría adaptarlos a la Nomenclatura uniforme ya mencionada, incorporando su texto a los documentos del Plan Anual del Gobierno.

En relación con el presupuesto de materiales básicos, se sugiere establecer grupos de trabajo interinstitucionales, bajo la coordinación de la Oficina Central de Planificación, encargados de diseñar las fichas de materiales de los principales bienes de la economía en orden descendente de importancia y según la metodología planteada. Para este trabajo es importante conseguir el apoyo de la Oficina de Cuentas Nacionales y del Banco Central.

Para llegar a la formulación de un presupuesto de recursos humanos, es preciso iniciar el diseño de muestras que permita cada seis meses, o preferiblemente cada cuatro meses obtener informaciones sobre nivel de empleo. Se podría además incluir en las encuestas que ya se realicen preguntas sobre la previsión de ocupación. Asimismo se podrían analizar los requerimientos de empleo que tendrán los proyectos de inversión a emprender, especificando sus calificaciones.

A fin de desarrollar la base estadística para la planificación anual, el grupo estadístico de la oficina central de planificación podría establecer un sistema de indicadores económicos preliminar. Para este efecto, se podría buscar la coordinación con la Dirección de Estadística y Censos, las secretarías de Estado, el Banco Central, o el Banco de Fomento, etc.

/En materia

En materia de información sobre la coyuntura, se podría partir de la encuesta industrial que regularmente ejecutan organismos de gobierno, ampliándose el sistema programado según las conveniencias y posibilidades.

2. Segunda etapa

En esta fase se daría énfasis al desarrollo del modelo global y el presupuesto económico nacional, preparándose un primer presupuesto exploratorio para el año siguiente. Este trabajo sería de carácter tentativo y podría hacerse una vez que se complete el proceso de desagregación del sistema de información en que se basan las cuentas sociales, adaptándolas a los requerimientos del modelo y del presupuesto económico. Se debería tratar de culminar los avances en la preparación de cuadros de fuentes y uso de fondos, en la forma explicada en el capítulo correspondiente.

El presupuesto del sector público habrá de ser consolidado y sectorializado, creándose así las bases de información necesarias para poder programar el presupuesto para el año siguiente, tomando en consideración ahora las previsiones del presupuesto económico exploratorio. Los planes operativos sectoriales han de ser mejorados metodológicamente y coordinados con el modelo global.

Con respecto al presupuesto monetario-financiero y al presupuesto de comercio exterior, cabe señalar que ellos podrían formularse para el año siguiente también en forma coordinada con el presupuesto económico tentativo.

Con relación al presupuesto de materiales básicos, se continuarían los estudios de productos, abarcando ahora artículos de consumo, de importación, etc. Se podría hacer un bosquejo tentativo con proyecciones para el año siguiente.

En materia de presupuesto de recursos humanos, se completaría el diseño de muestras, estableciendo la responsabilidad de su ejecución, y se ampliaría la cobertura de la encuesta industrial insistiendo en los aspectos de ocupación. Se podría iniciar la ejecución del sistema de muestras a fin de obtener experiencia.

/Los indicadores

Los indicadores económicos deberían sistematizarse responsabilizando a ciertas organizaciones de obtener la información correspondiente. Con respecto a la información coyuntural se podría intensificar el sistema de encuestas en la manufactura, procurando una coordinación entre las entidades que se ocupan de este sector. También se podrían iniciar encuestas de coyuntura en el comercio y servicios.

3. Tercera etapa

En este período se han de hacer los esfuerzos necesarios para formular el plan anual para el año siguiente ya en forma integrada, haciendo el acoplamiento con el plan de mediano plazo que comenzará a ejecutarse en dicho año. En esta etapa deberían hacerse todos los esfuerzos para alcanzar las metas en cuanto a metodología que se han pleanteado en los capítulos anteriores.

Las etapas anteriores han sido concebidas como preparatorias en la instalación parcial de cada uno de los instrumentos del plan anual buscando algunas coordinaciones básicas con respecto a la visión macro-económica. Esta habrá de ser fortalecida con los esfuerzos iniciados desde la primera etapa en materia de formulación de modelos de experimentación numérica y de previsión.

Los instrumentos del plan anual habrán de adquirir en esta tercera etapa, el desarrollo conveniente, debiéndose recalcar que en todos estos esfuerzos se busca la adopción de esquemas simples, sin gran sofisticación y que sean adaptados a la realidad del país respectivo.

C. LOS REQUISITOS DE FUNCIONAMIENTO

Naturalmente no basta instalar un sistema de planes anuales; lo importante es hacerlo funcionar con una eficiencia creciente. En efecto, una vez organizado un sistema de planes anuales hay que tomar las medidas complementarias que hagan posible su "funcionamiento". Para este efecto, es conveniente estudiar las medidas principales que han de adoptarse para que el proceso de planificación conduzca "naturalmente" a la formulación

/de presupuestos

de presupuestos y planes, a la integración de ellos, a la evaluación de sus prioridades, a su expresión presupuestaria, a su aprobación por los poderes públicos, a su ejecución y a su fiscalización posterior. Cabe formular al respecto las siguientes consideraciones:

a) Es indispensable que los gobiernos refuercen sus sistemas u organismos de programación en los niveles estratégicos de la administración pública, dotándolos de especialistas y recursos adecuados; no se puede concebir un buen plan anual si los autores de los instrumentos no están técnicamente capacitados para prepararlo.

b) Hay que robustecer las oficinas centrales de planificación y presupuestos en materia de planificación anual. Las primeras tendrán a su cargo principalmente la programación global anual, y la preparación del presupuesto económico y de recursos, mientras el Banco Central se responsabilizaría del presupuesto monetario y de comercio exterior. La Dirección de Presupuestos elaboraría el presupuesto del sector público, con participación del mismo organismo programador central. Los programas de operaciones competerían a la oficina central de presupuesto y organismos públicos, encargados de formular y administrar el presupuesto general.

c) Los ministerios y agencias descentralizadas deberán formarse esquemas que les permitan establecer el orden de prelación de sus programas, dentro del contexto del plan anual. La formulación de un método de evaluación práctica y manejable, aunque no sea muy perfecto en sus comienzos, es una labor que debe encararse sin tardanza. La fijación de pautas o criterios de evaluación es indispensable para la programación operativa, como ya se tuvo oportunidad de destacar.

d) Hay que eliminar la rigidez básica de la legislación que dificulta la programación anual. En el gobierno, por ejemplo, existen gastos que obligatoriamente deben hacerse por disposición de leyes permanentes y que la ley anual de presupuesto, que es de carácter transitorio, no puede modificar. También deberán reducirse a su mínima expresión prácticas viciosas como, por ejemplo, la de crear impuestos asignados a fines específicos y destinados a formar fondos especiales. Otra costumbre inconveniente es la obligación que pesa sobre el Ejecutivo de presentar al

/Legislativo

Legislativo un proyecto equilibrado con ingresos y gastos igualados; para facilitar la programación, deberá imponerse progresivamente la costumbre inglesa de autorizar al Ejecutivo para incluir en su proyecto de ley de presupuesto modificaciones en las tasas de los impuestos y adaptar así los rendimientos tributarios a los gastos programados. En materias monetarias y cambiarias existen en muchos países aspectos legislativos que quitan flexibilidad al uso de estos instrumentos.

e) Debería enviarse al Legislativo un documento presupuestario estructurado conforme a los programas que lo integran. Para este efecto, habría que entregar al Legislativo el máximo de información relativa a los programas y asignaciones, y dotarlo de organismos técnicos asesores de carácter permanente, encargados de proporcionar antecedentes y estudios técnicos que faciliten a los parlamentarios el cumplimiento de sus funciones. De esta manera el congreso se transformaría en un organismo profundamente conocedor de los programas y necesidades del Ejecutivo, y participaría en la aprobación de una parte importante del Plan Anual, cual es el presupuesto gubernamental.

f) Habrá que tomar medidas para dar orientación a la ejecución de los presupuestos y los programas a cargo de una dirección central, como puede ser el Comité de Planes Anuales. La sincronización de los objetivos y la asignación oportuna de los recursos pueden lograrse a través del Ministerio de Hacienda, Banco Central y ministerios y organismos ejecutores.

La dirección centralizada de la ejecución del plan se traduce en cierta autoridad "normativa" que adquiere el Comité de Planes Anuales. En virtud de ella, se van impartiendo instrucciones a los distintos servicios importantes acerca de la forma de invertir los fondos y del momento en que deben hacer los giros y de las medidas que deben adoptarse. Para cumplir este cometido, el Comité debe tener una visión clara de los ingresos fiscales, disponibilidad de divisas y movimiento monetario, de las necesidades que sobrevendrán mes a mes y de las posibilidades de financiamiento que existirán en los meses futuros. Para ello, deben conocerse las fluctuaciones estacionales de los diversos tipos de corrientes financieras y programarse adecuadamente el empleo de los fondos en el curso del año.

/g) Hay

g) Hay que modificar profundamente en algunos países las prácticas de los organismos encargados de la administración financiera y la fiscalización. La contabilidad social debe adaptarse a las necesidades de información y control que nacen de los presupuestos económicos.

Los organismos financieros deben comprender que los presupuestos son instrumentos de planificación y que la administración es un mecanismo de ejecución y control de los programas y ñresupuestos. Una vez modificada la concepción que predomina entre muchos funcionarios fiscales, no existirá el peligro de que la administración financiera esté mal orientada y haga perder de vista a los funcionarios el objetivo final de sus actividades: contribuir al cumplimiento de ciertas metas fijadas en el plan anual.

Las perturbaciones que causa una administración financiera destinada sólo a preservar la legalidad y honestidad irán desapareciendo a medida que los gobiernos comprendan que para ejecutar los programas formulados con el menor gasto de tiempo, de materiales y de esfuerzos, y se requiere de un sistema fiscal flexible y eficiente. Lo más importante en la ejecución de los presupuestos no son, entonces,los complicados procesos administrativos destinados a hacer efectivas las medidas de fiscalización, sino el cumplimiento eficiente de los objetivos trazados; así los gobiernos volcarán sus esfuerzos hacia la creación de sistemas eficientes de administración financiera profundamente enraizados en el mecanismo planificador y presupuestario, ajenos a los formulismos que esterilizan la acción administrativa.

Las autoridades financieras ocupan, por consiguiente, un lugar importante en la administración pública. Los organismos de administración financiera deben estar subordinados a las autoridades ejecutivas en una relación de ayuda. En el proceso financiero colaboran al cumplimiento de las decisiones y programas del gobierno. Su papel es el de eliminar las pequeñas dificultades que entorpecen la ejecución de los programas, y no el de eliminar en los hechos los programas mismos, o impedir su correcta aplicación.