INT-1963

CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento TP/40

NOTAS METODOLOGICAS SOBRE PLANIFICACION OPERATIVA A NIVEL GLOBAL Y LA COMPATIBILIZACION DE LA POLITICA ECONOMICA DE CORTO PLAZO *

Enrique Sierra C.

* El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos del Programa de Capacitación.

80-9-2031

INTRODUCCION

Con el fin de completar el temario de la Cátedra de Teoría de Planificación - cuyo contenido, además de explicar la Planificación Nacional (o Macro), se orienta a discutir los elementos necesarios para formular y aplicar una política de desarrollo de dicha planificación - en las páginas que siguen se avanzan referencias metodológicas y argumentos para tratar la planificación operativa a nivel global y la compatibilización de la política de corto plazo, en particular la económica y financiera.

Estas notas se complementan con los ensayos titulados "La planificación operativa" y "Vínculos entre Planificacioón Operativa y Plan de Mediano Plazo" del Documento TP21.1/ De hecho se continúa aquí la argumentación de tales ensayos, por lo que para la mejor comprensión de las mismas es de utilidad releer y recordar los puntos de vista expuestos en los ensayos mencionados. También se sugiere tener presente - y volver a leer, si es necesario - el capítulo IV del Documento PE/1 2/ titulado "Institucionalidad, Clasificación y Fuentes de Instrumentos". Para quienes tengan dificultad en la comprensión de la parte institucional del sistema económico y de la política económica formada por las corrientes de ingresos y gastos públicos, monetarios, financieros y del comercio exterior, se recomienda la lectura de la cuarta parte del texto "Economía Política del Desarrollo rrollo". 3/ 4/ Por último, un buen ejercicio didáctico para percibir

---

1/ "Ensayos sobre planificación", de Enrique Sierra.

2/ Introducción al análisis de política económica, de Enrique Sierra.

3/ De Enrique Sierra, publicado por Sociedad de Ediciones Internacionales, Bogotá-Caracas 1978. La Cuarta Parte mencionada comprende los capítulos IX. El Sector Público, X el Comercio y el Financiamiento Externo, y XI El sistema monetario y financiero.

4/ La recomendación de textos del mismo autor sólo se justifica en función de que en cada uno de ellos se desarrollan diferentes tesis y argumentos parciales, pero que en conjunto obedecen a las concepciones básicas que el autor ha venido investigando. Valga esta explicación para otras referencias a trabajos y artículos del mismo origen que se hacen más adelante.

/la multiplicidad

la multiplicidad de variables y circunstancias conlleva el análisis global de las situaciones que se presentan en el corto plazo y de las políticas económica y financiera en esas circunstancias, es sistematizar y resolver, construyendo soluciones alternativas, a los casos 1 y 2 del primer examen de "Teoría de la Planificación".

El interés por motivar la comprensión de las tesis y criterios generales expuestos en los textos sugeridos, responde al propósito de incentivar la comprensión y meditación de la problemática general que implica la planificación operativa y la compatibilización de las políticas públicas en el corto plazo, y de la política económica y financiera en especial.

Una de las dimensiones menos trabajada de la planificación nacional de los países en desarrollo de economías mixtas, tanto en la práctica como en la teoría y el método, es la del corto plazo, no obstante el amplio consenso en reconocer que las estrategias y planes de mediano plazo no se implementan con políticas de corto plazo que viabilicen su ejecución. Sobre el particular lo más frecuente en América Latina y el Caribe es, por un lado, los enfoques de carácter global derivados de las distintas corrientes del keynesianismo y del neo-liberalismo que se discuten y aplican en los países capitalistas industrializados, y algo sobre la metodología del presupuesto económico nacional utilizada en Francia. Por otro lado, abundan, tanto en teoría como en método y políticas, tratamientos parciales o fragmentados - a veces extraordinariamente puntuales - cuya utilidad, cuando la tienen, queda sujeta al acierto con que se les adapte y aplique a las condiciones objetivas de la política y planificación nacionales de cada país.

En las oficinas de planificación se deja ver que una de las necesidades más relevantes, es la de ejercitarse en el tratamiento de la problemática que presenta en el corto plazo la coherencia y compatibilización del conjunto de las políticas públicas. La meditación sobre enfoques globales de esta problemática ayudará a inferir

/el instrumental

el instrumental teórico, metodológico y de política más apropiado. Una vez conseguido un esquema comprensivo del conjunto de la situación, hay más posibilidades de elegir con mayor acierto tratamientos teóricos y metodológicos, y de políticas parciales a nivel de variables o de áreas de instrumentos o de políticas. Con frecuencia se observa la tendencia de recurrir a métodos, teorías o criterios de políticas por el sólo hecho de conocerse, sin pensar en la congruencia que ellos tienen con las condiciones objetivas del medio en el cual se pretenden aplicar.

Teniendo en cuenta la observación precedente se recomienda la breve bibliografía de consulta indicada al final de este documento, la cual resulta de interés en lo que se puede asociar con las situaciones más propias de América Latina y el Caribe.

Las notas que siguen pretenden ser una mera ayuda de memoria de la multiplicidad de aspectos que surgen cuando se penetra en el campo de la planificación operativa y en la compatibilización de las políticas en el corto plazo. No se tratan aquí, por cierto, todas las cuestiones pertinentes a esas temáticas y se está lejos de profundizar o entrar en detalle en cada una de ellas.

/I. CONCEPTOS PREVIOS

I. CONCEPTOS PREVIOS

Aun cuando en la literatura recomendada en la introducción se avanzan conceptos suficientes para facilitar la lectura de estas notas, se ha estimado oportuno agregar las explicaciones que siguen.

1. Dimensión Temporal y Funciones de la Planificación Macro 5/

Para comprensión de la naturaleza y complejidad que alcanzan las actividades de planificación en el corto plazo y sus vínculos con el programa y la política del gobierno, es oportuno señalar las funciones que a la planificación puede atribuírsele en su dimensión temporal o de plazos.

Lo corriente es reconocer y trabajar la idea de tres plazos: el corto, el mediano y el largo. El tiempo atribuido a cada uno de estos plazos es más o menos arbitrario. Desde un punto de vista macro, se considera que el corto plazo comprende un año o menos, pero que puede prolongarse hasta el entorno de 18 a 24 meses; que el mediano iría de éste entorno hasta otro de 6 u 8 años; y que el largo, correspondería a períodos superiores a ese entorno de 6 u 8 años. Tomando en cuenta los períodos más típicos con los cuales trabaja la administración pública, el corto plazo se asocia al lapso que cubren los ejercicios presupuestarios, que generalmente es un año; en cambio en el mediano plazo tendrían lugar las renovaciones presidenciales o de jefes de gobierno, de parlamentos o de municipios, siempre que quienes ejerzan esos cargos permanezcan en ellos por períodos comprendidos en los entornos antes señalados. El largo plazo trascendería los períodos de innovación de tales autoridades.

5/ En lo sucesivo el uso de la palabra "planificación" se usará en la acepción de "Planificación macro", salvo aclaración o/u otra adjetivación hecha explícitamente.

/En razón

En razón de la relatividad para limitar los plazos y de la íntima vinculación que las actividades de la planificación tienen con las actividades y políticas de los gobiernos, se ha optado por subdividir la dimensión temporal en dos partes: una, que incluyendo el corto plazo se prolongaría hasta lapsos propios del mediano, y otra, que partiendo de algún punto de referencia de este último llegue a comprender períodos propios del largo plazo.

En la primera dimensión - la que va del corto al mediano plazo - la planificación está, quiérase o no, íntimamente comprometida con el gobierno de turno, cualquiera que éste sea. En esa relación su papel más trascendental es constituirse en la conciencia crítica del gobierno e incorporar a la política vigente, en la medida que pueda, criterios y orientaciones de su función desarrollista y transformadora, que cumple en aquella otra dimensión.

En la dimensión del corto al mediano plazo la planificación tiene las funciones de:

- Aportar criterios, métodos y procedimientos de acción para traducir en objetivos, programas, metas y políticas específicas del Programa de Gobierno.

- Capacitar - sobre la base de la función anterior - al Gobierno para que lidere el proceso socio-político general que constituye la decisión y ejecución del conjunto de las políticas públicas, dándole a dicho proceso un horizonte nacional, evitando su anarquización o sujeción a grupos de intereses particulares.

- Proporcionar criterios, métodos y políticas para dirigir y darle coherencia al conjunto del sector público.

Las funciones anteriores deben desarrollarse en el contexto, siempre vigente, de las responsabilidades desarrollistas y de transformación que la planificación macro cumple en su dimensión de mediano a largo plazo. Así se evitaría que aquéllas queden sometidas al inmediatismo e intereses específicos y motivaciones del gobierno existente. En esa segunda dimensión le correspondería:

/- Ayudar a

- Ayudar a definir y a promover una imagen objetivo y una estrategia de desarrollo nacional, complementando al sistema político con procedimientos e instancias de participación social, y

- Aportar criterios y métodos para la búsqueda de respuestas, a nivel macro y de las políticas públicas más permanentes (o menos contingentes), a las interrogantes económicas y sociales de para quién, qué, cómo y dónde producir y acumular.

En síntesis, estas dos últimas funciones le dan a la Planificación macro un carácter permanente y trascendente, que la asocia a la evolución histórica de una nación, en tanto que las tres primeras la ligan al carácter transitorio y contingencial de los gobiernos.

2. Areas Institucionales e Instrumentales de la Política Económica y Financiera

Los sistemas capitalistas de economía mixta, en su organización macro, además de la estructuración que se dan para realizar las funciones de producción y distribución, se conforman sobre la base de otros tres subsistemas, en los cuales prevalecen - fuera de las funciones que cumplen en relación a las corrientes o flujos físicos derivados de la producción y distribución - el carácter institucional de los mismos, como son: el sector público, el sub-sistema monetario y financiero, y la organización del comercio y financiamiento con el exterior. Además, poseen conjuntos de normas y organismos públicos destinados a regular la contratación del factor trabajo, y la distribución de los bienes y servicios en particular los provenientes del sector agropecuario y los necesarios para satisfacer las necesidades humanas más esenciales o vitales.

En los tres subsistemas mencionados y en las normas e instituciones relacionadas con la contratación del trabajo y la distribución o comercialización de bienes y servicios, se localiza el mayor número de variables o aspectos que frente a los objetivos más generales del

/desarrollo o

desarrollo o de las políticas gubernamentales toman el carácter de instrumentos, y que por su naturaleza resultan ser operables por decisiones políticas y/o administrativas. Esto es, que dentro del margen de discrecionalidad que la sociedad le concede al Estado y al Gobierno, se pueden modificar en su estructura y en su funcionamiento o aplicación. Las modificaciones estructurales, por cierto, son más lentas y son resultados de procesos político-sociales significativos, en tanto que las alteraciones de su aplicación son más propias del corto plazo, responde más a procesos político-administrativos, y si bien pueden quedar sujetos a cambios en las leyes o decretos que los instituyen, dependen en buena medida de la autoridad que los administra.

Sobre la base de la explicación anterior, en lo que sigue se conviene en llamar "áreas instrumentales", o "áreas institucional-instrumentales", o "políticas económica y financieras instrumentales" a lo que corrientemente se nomina política de ingresos y gastos públicos, política monetaria y financiera, política de comercio y financiamiento externo, política de remuneraciones y seguridad social y política de precios y abastecimientos.6/

6/ Para ampliar los conceptos de instituciones económicas, instrumentos de política económica y organización institucional del sistema económico, véase del autor: Economía política del desarrollo, los capítulos IV y V, Introducción al Análisis de Política Económica, capítulo IV, y el artículo (Documento TP/22) "Política Económica, Planificación y Administración Pública (Trimestre Económico Nº 175 de julio-septiembre de 1977).

/II. PROBLEMAS DE

II. PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION EN EL CORTO PLAZO

El tratamiento en el corto plazo de la coherencia y compatibilización del conjunto de las políticas públicas, puede darse en el contexto de dos circunstancias: teniendo como propósito central la ejecución de un plan de mediano plazo, o careciendo de este tipo de plan.

1. Vocación del Gobierno

Respecto a la distinción enunciada es del caso aclarar que la preparación, aprobación y, en general, la presencia de un plan de esta clase - o de un "documento plan", como se ha dado en llamarlo - no es suficiente para que la política de corto plazo se inspire en él. Es necesario - y si se quiere condición imprescindible - que el Gobierno, especialmente en sus más altos niveles de autoridad, tenga la decisión y la vocación suficientes para orientar su acción cotidiana hacia la ejecución de los programas y políticas específicas de dicho plan, y para enfrentar los problemas de todo orden - políticos, económicos, financieros, sociales, institucionales, etc. - que de la ejecución se derivan.

Sin este requisito, la política de corto plazo se decide y se opera como si el plan de mediano plazo no existiera; se presenta, entonces, el hecho que, por un lado, el plan pierde vigencia real y, por otro, que la praxis de la política de corto plazo al desligarse de la planificación adquiere otra lógica.

Cuando para orientar la política gubernamental se utiliza un plan, puede presentarse, a su vez, otras dos circunstancias más o menos típicas. Una ocurre cuando la decisión y vocación es parcial, es decir, que se circunscribe a determinados programas y políticas del Plan, y no al conjunto de las mismas; y la otra, cuando la vocación y decisión es diferenciada en el sentido que para unos programas y políticas se hace más enfáticas que para otras.

/Por el

Por el lado de las políticas instrumentales de corto plazo, se producen también diferentes situaciones, dentro de la imperatividad que el gobierno tiene de hacer política de este tipo. Si bien un gobierno puede prescindir de un plan de mediano plazo, o mediatizar o diferenciar su interés por ejecutarlo; no le es posible sin embargo, dejar de operar en el corto plazo un conjunto de políticas económicas instrumentales y, por tanto, decidir su orientación. Puede ser que el Gobierno asuma una posición neutral o pasiva en torno de esas áreas institucional e instrumentales, admitiendo que operen como se conformaron en el pasado y que acepte, o no le importe, los efectos a que dan lugar en las actividades productivas, de distribución, financieras, culturales y en la condición de vida de los diferentes estratos poblacionales. Esta actitud - aunque no se haya declarado o definido explícitamente - es de por sí una decisión.

Si el Gobierno, en cambio, se motiva por ciertos objetivos generales - como por ejemplo, elevar el empleo, frenar o reducir la inflación, incentivar el sector agropecuario o la industria, incrementar algunos servicios sociales, etc. -, dadas la escasez de recursos y las rigideces de los sistemas productivo y de distribución, necesariamente llegará a plantearse una acción activa en las áreas mencionadas, sea considerándolas parcialmente o en conjunto. En tanto más ambiciosos son esos objetivos generales, y más difícil sea la viabilidad que le ofrezca el sistema económico-político-social, tanto más necesidad tendrá de intervenir y modificar el funcionamiento de dichas áreas, y mayor será su desafío de imprimirles coherencia y compatibilidad, tanto entre sí como con los objetivos generales propuestos. Esto ocurrirá aun cuando se carezca de un plan de mediano plazo, y sea decisión gubernamental no poseerlo.

Si en tales condiciones el Gobierno no procura o, por el juego de intereses que dominan esas áreas institucional-instrumentales, no pudiera darles compatibilidad ni coherencia, lo más probable es que se enfrente a la alternativa de frustrar o abandonar prontamente sus

/objetivos generales

objetivos generales o deslizarse por una desarmonía creciente de dichas áreas que termine anarquizando su política, y frustrando toda o parte de aquellos objetivos. Este riesgo se acrecienta en cuanto mayores son los problemas que enfrenta la economía, a causa - como ocurre a menudo - de un mal año agropecuario o de bajos rendimientos, de una desaceleración o caída de las exportaciones, de la inflación internacional o de presiones sociales, etc.

En suma, siempre el Gobierno tiene que tomar decisiones sobre la política instrumental de corto plazo - sea para mantenerla o para modificarla - y los objetivos generales que tengan algún carácter desarrollista y/o los problemas que enfrenta el normal funcionamiento de la economía, hacen necesario darle coherencia y compatibilidad. El Plan de mediano plazo viene, entonces, a confirmar esa necesidad y hacer más imperativo el rigor que debe tener dicha coherencia y compatibilización, en particular las políticas del área económica - financiera.

De las diferentes situaciones aludidas se infiere lo imperativo que resulta para el desempeño de la planificación operativa y para los trabajos relativos a la coherencia y compatibilización en el corto plazo de la política económica y financiera y, en general, de las políticas públicas, conocer con objetividad y comprender lo siguiente:

- La situación que dentro del Gobierno ocupa el Plan de Mediano Plazo como orientador de su política y la vocación del mismo para ejecutar los programas y políticas específicas que contiene.

- La situación política-institucional en que se encuentra el Gobierno y su política de objetivos generales, así como sus motivaciones y posibilidades para darle coherencia y compatibilidad a las áreas de la política instrumental.

- Los problemas más significativos que están afectando en el corto plazo el funcionamiento del sistema económico, las políticas públicas y la vida nacional.

/2. Requisitos del

2. Requisitos del Plan de Mediano Plazo

Aun cuando en el numeral anterior se ha visto la posibilidad que la política de corto plazo se haga desligada de un plan de mediano plazo, en lo que sigue se razonará con el supuesto que se encuentra vigente (en términos reales) un plan de esa clase, y que es decisión del Gobierno hacer uso de la planificación operativa.

Para que esta planificación se conecte con el plan de mediano plazo, es menester que tanto la estructura formal de ese plan como su proceso de formulación y aprobación reúnan un mínimo de requisitos, como los que a continuación se comentan.

a) Apertura Programática

Es condición elemental que el plan de mediano plazo tenga una adecuada apertura programática, esto es, concretar los objetivos y políticas generales del Plan en programas y subprogramas y en proyectos específicos ejecutables. El mayor detalle de estos se da en los planes sectoriales, pero la enunciación de los mismos puede avanzarse - como frecuentemente se hace - en la parte correspondiente al Plan Global.

En este aspecto la formulación de planes de mediano plazo en América Latina y el Caribe ha venido, sin duda, progresando. En el decenio de los sesenta y antes, lo más frecuente era que los planes globales no descendieran al nivel programático o contuvieran un enunciado muy general de unos pocos programas.7/ Una de las razones de ese efecto era la falta de programas y proyectos. Las tendencias actuales son una mayor comprensión de los técnicos de este requisito, y una mayor exigencia por parte de las autoridades gubernamentales para que se enuncien programas y proyectos, a lo que se ha agregado un esfuerzo y comprensión mayor por vincular plan con presupuesto, aunque en este último aspecto todavía queda camino por recorrer.

7/ Para ilustración de esta afirmación véase planes nacionales antiguos, de los años sesenta o de antes.

/La ampliación

La ampliación y diversificación de las políticas públicas ha traído, de otro lado, una relativa abundancia de programas y proyectos,8/ tanto es así que el problema que se viene presentando es de elección o escogencia de los programas y proyectos que los planes de mediano admiten dentro de las restricciones o limitaciones de recursos, de capacidad operativa de los organismos públicos y de la propia capacidad de gestión del Gobierno que deben tomar en cuenta.9/

Se debate, sin embargo, el nivel de especificaciones que la apertura programática del Plan de Mediano Plazo puede o conviene que tenga. La pretención de los ministerios de finanza o de hacienda, de otros organismos financiadores y de los entes ejecutores, es que el Plan de Mediano Plazo desciende a amplios niveles de detalles, especialmente respecto a los programas y proyectos nuevos, en tanto que el tiempo y la capacidad de las oficinas o secretarías centrales de planificación no hace factible tal pretención. La superación de este problema está íntimamente vinculada al grado de adhesión al Plan que tengan las autoridades responsables de esos organismos, a su participación en el proceso de formulación y aprobación de aquél, a la importancia que le concedan a las unidades de programación internas que posean, y que incorporen a sus rutinas de trabajo más métodos de planificación.

La exigencia de especificar los programas y proyectos en los planes globales, hasta cierto punto es positiva; siempre que no implique abundar en detalles y que no sea un pretexto para desconocer los lineamientos del Plan. La lista de programas y proyectos, así

8/ Para confirmación de esta idea véase planes nacionales de reciente dato, de los últimos setenta, por ejemplo.

9/ En torno del tema de selección de proyectos y programas de un Plan, puede verse capítulos III y IV de El Sector Público en la planificación del Desarrollo, de R. Cibotti y E. Sierra, Editorial Siglo XXI.

/como los

como los lineamientos contenidos en este tipo de Plan, deben ser la mayor fuente de inspiración de los organismos ejecutores y financiadores para guiar y estimular su actividad, sin pretender que el Plan de Mediano Plazo, sea un manual o catálogo de acción.

b) Requisitos formales de la estrategia

Del criterio anterior se desprende, sin embargo, una condición a ser satisfecha por el Plan de Mediano Plazo, cual es la claridad y precisión que debe tener la exposición de la estrategia y los lineamientos para su ejecución, así como la demostración que los programas y proyectos específicos consustancian aquélla. Esto implica llevar tales proyectos a la expresión de programas, y calificar y agrupar estos últimos en función del esquema estratégico previsto.

La ejecución de los programas y proyectos está sujeta no sólo a las contingencias propias de los aspectos técnicos y administrativos de los organismos encargados de la misma y de su financiamiento, sino que también a cómo evolucione la situación general de la economía y de la política gubernamental. Está expuesta, por lo tanto, a reajustes o acondicionamientos en su programación original resultante de las modificaciones que en el corto plazo el Gobierno se vea precisado a introducir en su política. Para evitar desconcierto en los organismos ejecutores y financiadores, y para orientarles en sus políticas de ejecución, es necesario que la estrategia y los lineamientos tengan aquellos atributos de claridad y precisión antes señalados.

En función de lo dicho, es necesario que el enunciado o explicación de la estrategia contenga, dentro de un estilo de gran síntesis, lo siguiente:

- La definición de un número limitado - por no decir muy limitado - de objetivos generales, no más de tres o cuatro, por ejemplo, calificados con su correspondiente orden de prioridad.

- El señalamiento de las acciones o políticas fundamentales o críticas para alcanzar dichos objetivos. Tales acciones pueden ser de carácter económico-financiero, político-institucional o de carácter

/internacional y

internacional y deben tener la singularidad por un lado, de alterar (o sostener, según sea el caso) aspectos relevantes de la realidad que faciliten la consecución de los objetivos generales, y por otro, poder ser instrumentalizadas con políticas operativas. Lo dicho significa individualizar los recursos más importantes a emplearse para el logro de los objetivos fundamentales, incluyendo en la acepción de recursos, además de los de orden económico-financiero, otros de carácter social, cultural, político o institucional.

- Una breve descripción de la interrelación de las principales acciones y efectos encadenados que se presupuesta conseguir, con el propósito que los ejecutores, el conjunto del Gobierno y la ciudadanía comprendan el esquema de transformaciones y de políticas del plan que debe instrumentalizarse. En este aspecto es esencial los tiempos críticos que se presume tomarán las acciones fundamentales.

Las condiciones sugeridas para la enunciación de la estrategia de mediano plazo conllevan la idea que en planificación el diseño de estrategias implica formular un conjunto de acciones fundamentales - de carácter económico, financiero, social, cultural, político, institucional, etc. - destinadas a alterar las condiciones más relevantes de la realidad sobre la cual se va hacer actuar la planificación, con el propósito que dicha alteración produzca un encadenamiento de efectos significativos que ayuden al logro - dentro de un determinado tiempo - de ciertos objetivos fundamentales debidamente priorizados. Todo esto sobre la base de una dada conciencia nacional y apoyo social-político.

El enunciado anterior implica que en la estrategia, además de la escogencia de un limitado y calificado número de objetivos, priman una selección de condiciones y acciones de carácter relevantes o críticas, en el sentido que son las más importantes y de las que no se puede prescindir para alcanzar los fines elegidos. Prima, además, la jerarquización de los objetivos y acciones, y la evaluación de la potencialidad de estas últimas para desencadenar efectos en serie

/dentro de

dentro de determinados plazos. Toda estrategia se debe sustentar - aun cuando se opte por no explicarlo o publicitarlo - en una secuencia temporal de acciones, efectos y objetivos más importantes, por lo que, parte de un punto inicial, que se supone bien conocido, prevee los tiempos críticos de los ecnadenamientos de los efectos más trascendentes y del avance de los objetivos fundamentales o más prioritarios. En lo político, social y cultural la estrategia debe apoyarse en la existencia o formación de una conciencia social favorable a la misma y en una condición de poder político necesario para iniciarla y sustentar su desarrollo.

No es fácil conseguir en la práctica una definición precisa y de síntesis de la estrategia de mediano plazo como la insinuada más arriba, a causa de una doble tendencia que a menudo prima en la formulación de planes. De una parte, los técnicos, que con motivo de presentar o redactar la estrategia suelen teorizar o razonar demasiado vinculando diangóstico con objetivos tratando de justificar estos últimos, y la de los políticos que pretenden declarar en el texto de la estrategia y del Plan de Mediano Plazo, una amplia declaración de sus múltiples intenciones generales. Tales inclinaciones conducen a largos enunciados de estrategias y listas de objetivos, en que se pierde la esencialidad y jerarquía de sus componentes, y que de hecho confunde o hacen dudar a los ejecutores de proyectos, programas y de políticas específicas, en vez de servirle de orientación.10/

c) Identificación de los organismos ejecutores y financiadores

La apertura programática y las orientaciones e inspiración que aporta el enunciado de la estrategia, no son suficientes para garantizar el trabajo de ejecución del Plan que corresponde a las autoridades del más alto nivel responsables de la dirección y administración de las distintas partes del sector público, y a los organismos encargados de actividades más específicas, tales como departamentos o secciones ministeriales, servicios o entes autónomos, empresas públicas, bancos u otras instituciones financieras públicas, gobernaciones y

10/ Para ilustración de este estilo véase planes nacionales de diferentes épocas.

/municipios, etc.

municipios, etc. El compromiso de trabajar en función del Plan y de impulsar la ejecución de los programas y proyectos, sólo se consustancia en la medida que a esas autoridades y organismos se les asigna responsabilidades específicas. Estas se concretan a través de la individualización de los entes que se hacen cargo y que intervienen en la ejecución y financiamiento de cada uno de los programas y proyectos, como lo sugiere la planilla de la páginas siguiente, y de la claridad que haya sobre las instancias de coordinación entre dichos organismos y autoridades.

Este requisito ha llegado a ser ampliamente comprendido a nivel de la planificación global y sectorial de mediano plazo, y en los planes de este tipo se encuentra con frecuencia la indicación de los organismos responsables de la ejecución. Sin embargo, los progresos son menos notorios en cuanto a la identificación de los entes responsables de su financiamiento y de las fuentes de recursos que se emplearía para ellos.

Las dificultades para lograr la identificación deseada provienen, por una parte, de la tendencia a la autonomía o independencia con que los organismos públicos - centralizados y descentralizados - tratan de actuar, y de otra, por la problemática financiera que todos tienen o arrastran, que les incentiva el celo por evitar nuevos compromisos o diferentes a los que ya tienen. Estos hechos dificultan notablemente el trabajo de la planificación de mediano, a lo que se agrega, a veces, las excesivas pretensiones en la exactitud y detalle financiero de las oficinas de planificación que, a su vez, se complica a causa de la inflación.

Reconociendo la exigencia de la planificación en cuanto a la precisión de cifras, especialmente en las de carácter financiero, es del caso señalar que en la planificación de mediano plazo, especialmente al nivel global, resulta más útil la asignación de responsabilidades institucionales y la indicación de las fuentes de recursos,

/LISTA DE

LISTA DE PROGRAMAS, DE ORGANISMOS EJECUTORES Y FINANCIADORES E INSTANCIAS DE COORDINACION

(Valores en un sólo tipo de moneda)

Programa y/o proyecto		Autoridad responsable b/ y organismo ejecutor	Organismos financiadores									Instancias de coordinación
			El propio ejecutor			A		B		C		
			Fuente c/			Fuente c/		Fuente c/		Fuente c/		
Nominación y/o identificación	Monto a valor a/		1	2	3	1	2	1	2	1	2	

Nota: Esta planilla sólo tiene el sentido de una sugerencia para ilustrar la idea del texto. Por cierto, puede diseñarse de otra manera y completarse con otras planillas que traten más detalladamente los organismos financiadores y sus fuentes, así como la distribución de los recursos necesarios en moneda nacional y extranjera.

a/ Total recursos financieros necesarios en el período del Plan, estimación.

b/ De alto nivel, del cual depende el organismo ejecutor.

c/ Fuente de los recursos a utilizarse.

aunque sea empleando cifras estimadas con un margen prudente de error y establecidas a valores constantes o de un año base, que un preciosismo cuantitativo o técnico. Carece de sentido - y debilita las posibilidades de ejecución - el hecho que por alcanzar un mayor rigor o certeza de las cifras se omita este requisito, como a veces ha sucedido. La distribución de los programas y proyectos por entidades y el señalamiento de los responsables de su financiamiento, implica de hecho, la definición del mandato que deben cumplir y circunscriben los tipos de problemas que de año en año deben resolver ellos y las máximas autoridades conductoras del sector público. A través de los planes operativos anuales, hay opciones de ir corriendo o ajustando las cifras.

d) Lineamientos para la política instrumental

Al establecerse - según lo tratado en los literales anteriores - las tareas o "cargas de trabajo" a ser realizadas por los organismos ejecutores y financiadores en cuanto a programas y proyectos, se ha definido también, de una manera concreta y con apreciable detalle, los compromisos a que deben responder las políticas instrumentales operativas, particularmente en lo relativo a la asignación de recursos prácticada a través del sector público, del sistema monetario y financiero, y de la organización del comercio y financiamiento externos.

Lo anterior se relaciona con los programas y proyectos del sector público; pero las áreas instrumentales deben cumplir, además, las funciones de orientar y regular las actividades privadas y el equilibrio global de la economía. Orientar - se usa aquí - en el sentido de promoverle una dirección o un norte a los actos o actividades y corrientes o flujos económicos, financieros y monetarios, es decir, los relativos a factores productivos, producción, ingreso, capacidad de pago, crédito y liquidez monetaria; y regular, en la idea de pretender graduar la intensidad o fuerza que adquieren dichos actos y corrientes.

Es, entonces, función del instrumental de política económica y financiera orientar y regular las actividades del sector privado de

/manera que

manera que sus resultados vayan satisfaciendo - en lo posible de año en año - los objetivos sectoriales y globales del plan de mediano plazo, para lo cual, por un lado, incentiva e induce las decisiones de las empresas y de las personas (naturales), dentro de su constelación de motivaciones, a actos generadores de efectos o consecuencias que faciliten el logro de aquellos objetivos y, por otro, pondera o calibra la intensidad de dichos actos y efectos.

Esta es una de las funciones más complejas y delicadas de la política instrumental; pues, los actos de los agentes privados son motivados por los beneficios que de ellos obtienen en términos de rentabilidad, salarios, ingreso y posibilidades de satisfacer aspiraciones. Dichos beneficios se vinculan o encadenan, a su vez, con los precios, costos y oportunidades de inversión, empleo, renta y consumo. De manera que el trabajo realizado por el instrumental de política económica y financiera consiste, en esencia, en afectar directa o indirectamente los elementos recién citados, los cuales, por lo dicho, son críticos o determinantes de tales actos.

Las corrientes económicas, financieras y monetarias generadas por el sector privado se agregan y entrecruzan con las producidas por los agentes públicos, dando lugar al movimiento global o general de la economía, cuya incentivación - tanto en incremento de su volumen como en cambios de su estructura (o composición) - es precisamente el objetivo del Plan y por ende de las políticas instrumentales. Dicho movimiento debe guardar determinadas proporciones entre sus componentes más importantes, como son: la producción, el ingreso, el consumo, el ahorro, la inversión, las importaciones y exportaciones, el empleo, la masa de recursos financieros y de liquidez monetaria, el nivel y estructura de precios, etc. La proporcionalidad entre tales componentes o variables y sus cambios, así como las alteraciones que sufre el volumen total de este movimiento, constituyen la conocida problemática del equilibrio global o general de la economía, cuya orientación y regulación es la otra función del instrumental, según se dijo.

/Para que

Para que la política económica y financiera cumpla las dos funciones explicadas, el plan de mediano plazo debe contener lineamientos o directivas que guíen a las autoridades encargadas de la administración y operación del instrumental y que orienten los cambios en su estructura que sea menester. Tales lineamientos consisten en señalar cómo se deben manejar los distintos componentes de la política instrumental, y su contenido se expresa en breves párrafos normativos, como lo ilustra el Anexo I, sin que sea necesario precisar detalles, a menos que se desee enfatizar y comprometer cierto tipo de acciones, como también se observa en algunas partes de ese anexo.

Lo explicado relieva la fuerte dependencia que la ejecución del Plan tiene de estas funciones de la política instrumental, así como la intensa resistencia y controversia que provocan los cambios introducidos en la misma. Una ilustración en este sentido se encuentra en el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984 de Ecuador, el cual destaca que el manejo que se ha hecho del instrumental de política "refuerza las características dualistas, concentradoras y dependientes del modelo de desarrollo ecuatoriano. En efecto, el gasto público, la tributación, las políticas cambiarias, de comercio exterior, monetarias y crediticias, y el estilo de funcionamiento de la administración pública, favorecen más a la ciudad que al campo, a los sectores de altos ingresos que a los más modestos, a los importadores y al capital extranjero que a las actividades productivas nacionales, a los grandes capitalistas que a los pequeños y medianos propietarios".11/

Consecuente con esa apreciación, en el plan citado se formuló un amplio conjunto de lineamientos y de propósitos específicos relativos a las políticas económicas instrumentales que, como ejemplo, se transcriben en el Anexo I. No es corriente que los planes de

---

11/ Plan Nacional de Desarrollo 1980-84 del gobierno democrático. Primera Parte, Los grandes objetivos nacionales, p. 39.

/mediano plazo

mediano plazo contengan calificaciones tan incisivas como las del párrafo copiado, ni que formulen lineamientos y objetivos tan concretos como alcanzan algunas áreas en el Anexo I, de ahí la relevancia del ejemplo.

La causa de la mediatización del diagnóstico del instrumental y de la definición de las políticas correspondiente, reside, por un lado, en la insuficiencia del conocimiento sistemático e interpretativo sobre la operacionalidad del instrumental y sus efectos, que prevalece en las oficinas de planificación, con excepción de lo relativo al ingreso y gasto públicos; y, por otro, se explica en la inclinación de los políticos a evadir precisiones en este campo. En planificación, como ya se ha dicho, los políticos tienden a ser generosos para enunciar objetivos, pero se tornan cautos para señalar instrumentos. Esta última actitud compromete la fuerza que requiere la ejecución del plan de mediano plazo y hace más difícil la función de la planificación operativa.

Los lineamientos de la política instrumental conllevan, de hecho, la "carga de trabajo" que a nivel de la ejecución del Plan le corresponde cumplir a los organismos públicos encargados de los distintos componentes de las áreas instrumentales, y a las máximas autoridades responsables de ellas. Estas son el Ministerio de Hacienda o de Finanzas, para el caso de la política de ingresos y gastos públicos; la Junta Monetaria y el Banco Central, en lo pertinente a la política monetaria y de financiamiento interno; el Consejo de Comercio Exterior, el Banco Central, el Ministerio de Economía (o de Industria y Comercio, o de Fomento, como se le llama en diferentes países), el Instituto de Comercio Exterior (cuando existe), en lo relativo a la política de Comercio y Financiamiento externos. Los Ministerios de Economía y de Agricultura, la superintendencia de precios y las empresas públicas de comercialización (cuando existen), para el caso de la política de precios y abastecimientos; y, los Ministerios del trabajo y de finanzas, los consejos de salarios o remuneraciones públicas y

/privadas, y

privadas, y las superintendencias de seguridad social (cuando existen), para tratar la política de remuneraciones y previsión social.

Por el carácter institucional de estas áreas, de un país a otro difiere la competencia administrativa y de responsabilidad jurídica sobre cada una de ellas y, a veces, sobre cada componente importante de las mismas. Además, como hay componentes de un área que se entrelazan con las de otros, se suelen crear comités o comisiones destinados a coordinar o armonizar el manejo de instrumentos. En tales situaciones, se encuentran, a veces, las políticas de precios agrícolas, de contratación de crédito externo, o de precios y tarifas públicas, etc.

Fuera de estas singularidades de las áreas instrumentales, es frecuente observar una marcada tendencia a la autonomía, tanto al nivel de las máximas autoridades como de los organismos operadores, en cuanto a la definición y administración de estas políticas, que hacen, por cierto, más laboriosa la sujeción, de manera armoniosa, a los lineamientos del plan. De igual forma se deja ver - con excepción del Ministerio de Finanzas, en lo relativo al gasto fiscal - una actitud más bien reacia a someterse con disciplina a los lineamientos del Plan. A ello colabora la imprecisión que a veces tienen los lineamientos, así como la inexperiencia de las autoridades y organismos a trabajar en función de planes, en circunstancias que deben atenerse a leyes y reglamentos que además de establecer sus funciones, también les fijan normas operacionales.

Por las características avanzadas, es congruente precisar en los planes las autoridades y organismos responsables de aplicar el contenido de los lineamientos, así como las instancias de coordinación necesarias. Para ello, se puede preparar una planilla de trabajo como la que se insinúa en la página siguiente, en la cual es conveniente indicar frente a cada lineamiento que lo requiera la creación, por ley, decreto o reglamento de nuevas normas y la modificación de otras antiguas.

/PLANILLA PARA

PLANILLA PARA INDIVIDUALIZAR AGENTES RESPONSABLES DE LA APLICACION DE LOS LINEAMIENTOS DE LA POLITICA INSTRUMENTAL

Contenido Lineamientos a/	Autoridad de alto nivel y organismos responsables	Instancias de Coordinación	Creación y modificación de normas (leyes, decretos, reglamentos) necesarios

a/ En esta columna debe hacerse un resumen o síntesis de cada lineamiento con precisión de aspectos necesarios y que faciliten su comprensión y aplicación.

/e) Vínculos y

e) Vínculos y adhesión en torno de las políticas instrumentales

Como se ha explicado en el primer numeral de esta capítulo, al Gobierno y al Sector Público le es imperativo decidir y manejar cotidianamente la política económica y financiera instrumental. Esta función se realiza por medio de la formulación y ejecución del presupuesto fiscal - o "nacional" o del "Gobierno Central", como se le suele nominar -, de los presupuestos de los servicios o entes autónomos, de las empresas públicas, y de los programas de los bancos u otros institutos financieros públicos; de las decisiones sobre política de crédito y la programación monetaria del Banco Central; de las definiciones de la política sobre importaciones, exportaciones, crédito externo, inversiones extranjeras y de cambio, que pueden analizarse - según sea la metodología que se acostumbre a usar - en torno de un presupuesto de divisas, o de pronósticos de la balanza de cambios y/o de pagos.

Las otras políticas - de precios y abastecimientos, y de remuneraciones y seguridad social - tienen instancias menos formales, tanto en lo que se refiere a decisiones como al esquema metodológico en el cual se manifiestan. Decisiones de esta área se toman con motivo de las épocas de siembra y cosecha, para el caso de los productos del sector agropecuario; al fin o al inicio de año para las remuneraciones, o con motivo del presupuesto fiscal o de otros presupuestos del sector público, o en momentos críticos del funcionamiento de la economía y de la política económica y financiera. Cuando se ha implementado y se aplica la técnica del presupuesto económico nacional, las decisiones y efectos estimados de estas políticas se sistematizan, junto con lo atingente a las otras tres áreas, teniendo como esquema central ese presupuesto.

Los requisitos del plan de mediano plazo comentados, especialmente la apertura programática y los lineamientos para la política instrumental, tratan de atenuar la proclividad a la autonomía con que se manejan las áreas instrumentales y de vincularlas firmemente

/a la

a la estrategia y objetivos de ese plan. Ello implica establecer un fuerte nexo metodológico entre las temáticas propias del plan de mediano plazo y las políticas instrumentales. Es esta la razón de promover para el manejo del corto plazo un laborioso esquema como el enunciado en el Documento TP/3 de Amado e Israel,12/ o tratado en otros textos más completos.13/ En ese esquema son piezas centrales el Presupuesto Económico Nacional, el Presupuesto del Sector Público, el Presupuesto Monetario-Financiero y el Presupuesto de Comercio Exterior, además de los planes operativos o programas de trabajo de los organismos ejecutores y financiadores a que puede dar lugar la apertura programática y de los entes operadores en el caso de los lineamientos de la política instrumental.

Pero dichos vínculos sólo resultan sustantivos en la medida que en la praxis se conecta el proceso de decisión de la planificación de mediano plazo con el de la programación de la política instrumental de corto plazo. Para que los requisitos del Plan de mediano plazo comentados en los literales anteriores sean efectivos es necesario que se elaboren con la participación - esto es, conocimiento, consulta y discusión de los mismos - de las autoridades de alto nivel de la política económica y financiera, los principales responsables de los organismos ejecutores y financiadores de los programas y proyectos, y de los entes operadores de la política instrumental. Esta participación tiene que estar dirigida a ganar para el plan de mediano plazo, la comprensión y adhesión de esos agentes, condición que es difícil de conseguir y mantener.

Diferentes razones se anteponen a la adhesión requerida. En efecto, las autoridades y organismos aludidos siempre tienen una política propia con la que se sienten comprometidos; tal política, como ya

---

12/ Algunas Notas sobre Planes Operativos Anuales.

13/ Como el de D. Segredo, "Programación a corto plazo en economías mixtas", por ejemplo.

/se dijo,

se dijo, puede estar más asociada y motivada por intereses de grupos de presión específicos, que por objetivos u orientaciones de índole general del Gobierno. El carácter transitorio de las personas que ocupan los cargos de mayor nivel de la política económica y financiera, es otra razón que se deja ver con frecuencia, así como su falta de un mínimo de conocimientos técnicos y de praxis en análisis de amplia cobertura y de multiplicdad de aspectos, como lo demanda la política económica y financiera instrumental. Se puede agregar, además, la tendencia - todavía muy presente en la administración pública latinoamericana y del Caribe - de las personas asignadas a altos cargos, de considerar que se les ha conferido más que responsabilidades una lonja de poder de uso a discreción; las rutinas de trabajo del personal técnico-administrativo y sus propias concepciones teóricas y metodológicas extraídas del análisis económico convencional - el cual no considera la planificación ni la política de transformación ni de desarrollo - que con frecuencia prima en los organismos operadores, así como las normas jurídicas a que deben atenerse estos entes. Entre otras causas puede citarse la corrupción que prolifera en los diferentes niveles de las áreas instrumentales. Es en estas áreas donde más se localiza esa práctica, dadas por las oportunidades que ofrecen de manipular operaciones y disposiciones que significan mejores negocios, mayores ventajas o menores costos para agentes privados que se valen de la corrupción.

La superación de estos y otros escollos para conseguir la adhesión de las autoridades de la política económica y financiera el Plan de Mediano Plazo, no es posible sin la vocación gubernamental sobre dicho plan, aspecto tratado en el primer numeral. A ésta debe agregarse un liderazgo en la conducción de la ejecución del Plan y de la política instrumental. De los máximos niveles del gobierno y del partido de gobierno, se suele ejercer liderazgo respecto a los objetivos del Plan; pero no siempre se hace lo mismo a propósito de la política instrumental.

/El liderazgo

El liderazgo de la política económica y financiera queda, por lo general, ubicado a nivel ministerial, y recae en uno o dos ministros; de preferencia en el de Finanzas y/o Economía, o en la autoridad responsable de la Junta Monetaria o del Banco Central; a veces ha ocurrido que esa posición la ocupa también el Jefe de la Oficina o Sistema Nacional de Planificación. De todas estas autoridades, en América Latina y el Caribe, las más fuertes son las del área monetaria y financiera. Si el liderazgo al nivel de la política instrumental no participa de las concepciones y políticas definidas en el Plan de mediano plazo, la ejecución del mismo queda de hecho mediatizada, por lo cual la elección de tal liderazgo es decisiva para evaluar la vocación gubernamental en torno al Plan. Una forma de garantizar esa vocación es hacer participar en el liderazgo a la autoridad responsable de la Oficina Central o Sistema de Planificación.

Con todo, si la vocación y el liderazgo de la política instrumental sea como lo requiere el plan de mediano plazo, cabe un laborioso trabajo de ambos lados: del de los planificadores o del sistema de planificación, y del lado de los operadores de la política instrumental. Los primeros colaboran en diferentes aspectos de la ejecución de programas y proyectos, y en la definición y aplicación de los lineamientos de la política instrumental, a la vez que en el seguimiento y evaluación de la situación económica, de la política instrumental, y de los objetivos del Plan. Los segundos, fuera de ejecutar programas y políticas específicas y de atender todos los problemas derivados de esa acción, les cabe llevar información sobre lo que hacen y, en lo posible, de sus efectos, tarea que además de permitirles un adecuado conocimiento y evaluación de su función, sirve también para los trabajos del sistema de planificación, en particular para los del corto plazo. Les corresponde, además, discutir las sugerencias de reajustes de sus trabajos y estilo de ejecución, a la luz de la situación general que se infiera de las evaluaciones y de la programación global o sectorial. Sin una suficiente adhesión al Plan por

/parte de

parte de los organismos ejecutores y financiadores y de los operadores de la política instrumental estos trabajos son poco menos que imposible. Tanta dificultad implica también, por otro lado, las insuficiencias con que los planificadores manejen la problemática del corto plazo.

Las cuestiones discutidas en este literal son de por sí trascendentes para la ejecución del plan de mediano plazo, y es en torno de ellas que se considera que ha fallado la planificación en los países de la región, a lo cual se está tratando de responder con la planificación operativa.

3. Las circunstancias del plan de mediano plazo

Las posibilidades de conectar de manera efectiva la ejecución del plan de mediano plazo con la política económica y financiera instrumental, depende mucho de la circunstancia o momento en que se encuentre el Gobierno y la política que ha pretendido seguir, y el momento en el cual se formuló el plan de mediano plazo y en el cual se encuentra su ejecución. En una primera instancia pareciera que la situación más ideal sería cuando la formulación y ejecución coinciden con el inicio de un nuevo período gubernamental; lo cual, sin embargo, presenta notables problemas, como los que se tratan a continuación.

a) El período inicial de un Gobierno

Siendo este el momento más apropiado para empezar la ejecución y la puesta en marcha de un plan de mediano plazo; resulta que ello es casi imposible, a menos que se adopte un plan ya preparado, lo que podría conducir después a implicaciones, la mayoría de las veces críticas, para la política del gobierno, por un lado, y para la ejecución del plan mismo, por otro, a causa de las razones que más adelante se aluden.

En el mejor de los casos, la preparación de un plan de mediano plazo puede tomar - cuando la oficina o sistema de planificación tiene experiencia y el Gobierno certeza de lo que desea - no menos de un

/semestre, y

semestre, y podría llegar a copar todo el primer año de gobierno. Una condición para formular un plan de mediano plazo es que las autoridades gubernamentales tengan un mínimo de seguridad acerca de sus políticas y de lo que quieren con el Plan, así como sobre la viabilidad política y social que creen tener. Entre menos firme es esa certeza, más tiempo tomará el período de formulación, por el mayor trabajo de consulta y de discusión sobre los objetivos e instrumentos del plan. No siempre esas autoridades tienen el grado de seguridad deseable por el planificador sobre sus objetivos, o no están dispuestos a hacerlos explícitos. Por cierto, la certeza sobre lo deseable se acrecienta en la medida que el programa político es detallado; pero, esta es una condición que tampoco se consigue con frecuencia.

En el inicio de los gobiernos se hace presente una serie de circunstancias a ser tomadas en cuenta al preparar el Plan de mediano plazo. Todo nuevo gobierno desea lucir prontamente cambios en las políticas y formas de conducción de los asuntos públicos respecto a su antecesor, aun cuando, desde el punto de vista estrictamente político, haya continuidad gubernativa, o sea que el partido o grupo político gobernante retenga el poder. Mayor es esa pretención cuando se produce discontinuidad. Pero, por otro lado, las nuevas autoridades, aun cuando pueden estar bien informadas de la situación nacional y de la política general que se haya venido aplicando, es difícil que conozcan prontamente y a plenitud los problemas y compromisos que heredan del gobierno saliente, así como el estado en que se encuentran los distintos componentes de las áreas instrumentales y la ejecución de proyectos y programas. Además, se debe considerar la situación política en cuanto a la relación de fuerzas del nuevo gobierno respecto a la oposición. Ni por mucho poder o apoyo que cuente un gobierno, siempre hay factores que le hacen tomar en cuenta las posiciones o críticas de la oposición.

La primera y más inmediata fuente de inspiración que tiene el plan de mediano plazo es el programa de gobierno, el mismo que sirve

/para empezar

para empezar la política gubernamental. No obstante, ni por muy completo que sea dicho programa, no se puede dejar de advertir los aspectos señalados, los cuales se va decantando a medida que el nuevo gobierno se instala en el poder y empieza a dominar la situación dentro de la cual debe ejercer su función.

En suma, es difícil que un gobierno nuevo cuente desde la partida con un plan de mediano plazo. Su política en el intertanto tiene que ser orientada por su programa, por sus aspiraciones de distinguirse de su sucesor y por los principales problemas y compromisos que hereda y que debe enfrentar. En esas circunstancias la oficina Central de Planificación puede ayudar eficazmente a definir un conjunto de objetivos y de medidas de política económica y financiera sobre las cuestiones más urgentes y más necesarias para empezar a ejecutar el programa gubernamental.

Es propio de la planificación operativa colaborar a la definición y puesta en marcha de la política inicial de un gobierno nuevo; todo lo que haga en esa dirección será como un anticipo del plan de mediano plazo, lo que tendrá, entre otros, el efecto de hacer más consistente dicho plan. Para ilustrar el tipo de planteamientos que en estas circunstancias se puede avanzar, se agrega el Anexo II, que corresponde a una proposición de política 14/ hecha para un gobierno nuevo ganado por el partido de oposición.

Si el programa de gobierno es detallado y las nuevas autoridades tienen una amplia certeza de lo que pretenden, y si las condiciones políticas le son positivas, aquel conjunto de objetivos y de medidas de la política inicial puede ser más amplio y trascendente. En las circunstancias descritas, la formulación del plan de mediano plazo, debe ser iniciado tan pronto como se pueda, y tomar en cuenta la política empezada por el gobierno entrante y sus efectos. El sistema

14/ En cuya elaboración asesoró el autor.

/de planificación

de planificación tiene en estas circunstancias tres tipos de trabajo a realizar. Ayudar a formular la política inicial, como se ha sugerido, seguir el comportamiento de la coyuntura económica y financiera, y formular el plan de mediano plazo.

Una situación distinta se presenta cuando el nuevo gobierno opta por esperar la formulación de un plan de mediano plazo y se da un tiempo para hacer una política significativa, en tanto que va salvando como puede las situaciones que se presentan en la economía y la política económica y financiera. Esto equivaldría a poseer una actitud relativamente pasiva, sin o con escaso liderazgo en los objetivos e instrumentos de las políticas públicas. Tal tipo de experiencia no es extraña en los países de la región, y se ha presentado cuando el partido o grupo político que gana el poder no es capaz de organizar rápidamente el gobierno ni de definir su política. En estas circunstancias la formulación del plan de mediano plazo, probablemente se haga bajo una fuerte presión para que termine pronto, al mismo tiempo que la evolución de la economía y de la política instrumental acumulan contradicciones con los objetivos del gobierno difíciles de ser compatibilizadas a través de dicho plan. Por lo explicado, es probable que este plan no alcance a reunir a satisfacción aquellos requisitos abordados en el numeral dos y que su ejecución se mediatice fácilmente.

b) Simultaneidad de trabajos del proceso de planificación

Por las circunstancias que se vienen comentando, el proceso de planificación como se da en la práctica está lejos de seguir la sucesión de etapas - diagnóstico, formulación, ejecución y evaluación - que se acostumbra a definir en las introducciones teóricas. Cuando se considera la variable política y las singularidades del funcionamiento de la administración pública, se percibe la necesidad de implementar y realizar de manera simultánea algunos trabajos que corresponden a las etapas indicadas, como los que siguen.

/Identificación de

Identificación de lo que está en ejecución y los nuevos contenidos del Plan

Durante el período inicial de un gobierno - según se acaba de ver - se presenta la circunstancia que mientras se formula el plan de mediano plazo, simultáneamente se está aplicando la política inicial comentada o sigue su curso la instrumentación de políticas precedentes.

Tales políticas y efectos deben ser tomados en cuenta en la preparación del plan, lo que conduce a detectar y evaluar tres aspectos fundamentales: los programas y proyectos que están en ejecución, inventariando los recursos que comprometen, sus avances y las consecuencias más relevantes que provocan; los cambios introducidos en la política instrumental y sus efectos más importantes; y, el grado en que se están cumpliendo los objetivos de la política inicial del gobierno, si ésta se ha implementado.15/

Lo anterior constituye un nuevo requisito que se agrega a los del numeral 2, destinado a ensanchar las posibilidades de ejecución del plan de mediano plazo. Aquella labor de detectar y evaluar lo que se hace y se consigue con la política inicial, permitirá separar los programas y proyectos nuevos, determinando con más precisión su entrada en ejecución; individualizar las nuevas políticas instrumentales y corregir las ya iniciadas, si es conveniente; y precisar los objetivos que se desean agregar a la política inicial, revisando si es necesario la intensidad con que se están logrando los ya avanzados.

Puesta en marcha del Plan

Además de la condición precedente, es oportuno visualizar los problemas a enfrentar al empezar la ejecución del plan de mediano plazo. Cuanto más distinta es la estrategia y política del plan respecto a la del período (o gobierno) pasado y a la política inicial del nuevo gobierno, mayores son las dificultades para emprender la

---

15/ En lo sucesivo se razonará con el supuesto que se formuló y que se aplica, la llamada "política inicial".

/ejecución de

ejecución de los programas y políticas de aquél. Ello es así, porque la organización de los entes ejecutores y financiadores de programas y proyectos, y los operadores de la política instrumental, así como las "cargas de trabajo" con las cuales éstos vienen comprometidos, tienen orientaciones distintas a las requeridas por el plan. La ilustración más conspicua de esta situación son las asignaciones presupuestarias. Hay necesidad, entonces, de efectuar toda una labor reorientadora de dichos organismos.

Por esta circunstancia, es aconsejable que la oficina central o el sistema de planificación, plantee y promueva, con tanta precisión como le sea dable, una política de puesta en marcha del plan de mediano plazo, a través de la cual se seleccionen los programas y políticas específicas más prioritarias para la estrategia y objetivos de aquél, cuya ejecución, por las razones explicadas, estarían más expuestas a mediatizarse.

Una condición de la política recomendada es su selectividad; es decir, que no debería abarcar todo los contenidos del plan. Se supone que la condición de liderazgo del gobierno en cuanto a objetivos e instrumentos constituye un incentivador general de la ejecución de todos los programas y políticas. Lo que la puesta en marcha persigue es centrar esfuerzos en los puntos que siendo esenciales a la estrategia se ven débiles. Esta política debería tener objetivos y plazos concretos. Convendría que no se prolongara más de un semestre, aunque su plazo definitivo queda sujeto al tipo de dificultad a superar; sin embargo, se sugiere no pase de un año.

Un ejemplo de cómo organizarla y expresarla se da en el Anexo III, que corresponde a las actividades que la Secretaría de Planeamiento del Ecuador programó y ha ejecutado para impulsar la puesta en marcha del Plan Nacional 1980-1984. No es corriente encontrar formulaciones de esta clase de políticas, aun cuando en la práctica cada vez que se prepara un plan de mediano plazo y se intenta empezar su ejecución, se promueven algunas iniciativas que corresponden a la puesta en marcha

/del plan.

del plan. El Anexo III es una buena ilustración de las actividades que puede desarrollar una oficina de planificación en este campo.

Vinculación Plan y Presupuesto Público

Este es uno de los tópicos más decisivos para la ejecución del Plan, que por cierto debe tomarse en cuenta en la formulación. Es un tema permanente de la ejecución, pero es extraordinariamente crítico en el primer año del Plan y, a veces, también en el segundo.

Dos son las circunstancias más frecuentes que al respecto se encuentran. Una, en la cual las asignaciones presupuestarias - al nivel de proyecto de presupuesto o de presupuesto aprobado - son un dato para el primer año del plan, y podrían llegar a ser hasta para el segundo; y otra, en la cual los programas y políticas específicas inspiran las asignaciones presupuestarias. La situación ideal es esta última, pero la más frecuente es la primera.

Si se presentara el hecho que el plan decidiera el presupuesto, aquél debería ser muy objetivo para considerar las rigideces o restricciones de las asignaciones presupuestarias más difíciles de superar. Por supuesto que incrementos de los ingresos y amplios grados de libertad en las asignaciones, harían más viable esta opción.

En la otra posibilidad - en la cual el plan debe partir adaptándose a asignaciones presupuestarias -, se plantea el hecho que el plan asimilaría la política y prioridades implícitas en esas asignaciones. La parte en que éstas son incompatibles con la estrategia y objetivos del Plan, da lugar a un intenso proceso de negociación para conseguir una mayor compatibilidad, si el presupuesto está en gestación; o a un laborioso trabajo para aprovechar los márgenes de ajustes durante la ejecución presupuestaria, si éste ya ha sido aprobado. El trabajo de negociaciones y ajustes presupuestarios para adecuar las asignaciones al Plan, puede llegar a prolongarse hasta el segundo año de la ejecución, ya que no siempre es posible conseguir todo el ajuste necesario en el primer año, a menos que ingresos mayores

/a los

a los previstos, nuevos créditos o suplementos presupuestarios vengan a facilitar dicha compatibilización. Por estas razones las dificultades de esta índole y sus posibilidades de solución conviene estudiarlas desde el momento mismo de la formulación del Plan, siendo este tema, además, un importante componente de la política de puesta en marcha.16/

Preparación del seguimiento y la evaluación

En el curso de la formulación del plan de mediano plazo debiera pensarse y tomarse, desde ya, previsiones - fuera de la puesta en marcha - sobre el seguimiento y la evaluación a que se va a someter su ejecución y los efectos que provoque. Anticipar criterios y métodos sobre el particular, ayuda a ganar tiempo para organizar el trabajo pertinente y a seleccionar con calma los aspectos que van a ser objeto de observación y evaluación. Es ambicioso y poco práctico que la Oficina Central de Planificación y las Oficinas de Programación sectorial pretendan seguir y evaluar todos los contenidos del Plan; es más efectivo centrar estas actividades en un conjunto selecto de objetivos, metas, programas, proyectos y políticas específicas. La evaluación de todo el plan puede practicarse una vez - y cuando más dos veces - en un período de gobierno. Lo importante es implementar y practicar un sistema que le confiera regularidad al seguimiento y a la evaluación de aspectos relevantes, y que de su análisis periódico se deduzcan criterios y políticas para su ejecución, y para la orientación y regulación de las políticas públicas y de la economía en el corto plazo. Véase como en el Anexo III se programan actividades relacionadas con esta materia y con la implementación de la planificación operativa.

16/ En el Anexo III esta materia no está tratada en detalle, porque dada su importancia, se formuló una política especial que se previó tomaría dos años.

/Especificaciones diferidas

Especificaciones diferidas

La urgencia con que - dentro de las circunstancias políticas comentadas - se preparan los planes de mediano plazo, hace que a veces ciertos programas, proyectos o políticas específicas, especialmente las nuevas - sobre las cuales se tiene menos experiencia -, sólo se enuncien en el texto del plan y se cifren provisionalmente, difiriendo su tratamiento o especificaciones para el período inmediato.

Además de las limitaciones de tiempo, ayudan a crear esta situación la falta de datos y la insuficiencia de opiniones de las autoridades y organismos ejecutores, financiadores u operadores; las disputas entre los agentes que deben tomar decisiones, o la prolongación de negociaciones internacionales, etc. En estos casos, junto con empezar la ejecución del plan, debe programarse la terminación de las partes que requieren más detalles. Este puede ser otro punto que comprenda la política de puesta en marcha.

Como se advierte, a través de estas sugestiones, se va produciendo de hecho un empalme entre los trabajos de formulación y los necesarios para empezar la ejecución, el seguimiento y la evaluación. Estos trabajos están inspirados en la idea de garantizar que el plan de mediano plazo se entronque con el quehacer cotidiano del gobierno y del conjunto del sector público. Una de las razones por las cuales este tipo de planes no siempre logran transformarse en piezas fundamentales de esa política, aunque se hayan aprobado, es que no se preven criterios ni métodos para vincularlos desde el principio a la actuación gubernamental y de los organismos públicos.

Los trabajos enunciados ofrecen, por otra parte, una excelente oportunidad para realizar un proceso en el cual las máximas autoridades y organismos públicos participen en la formulación del Plan, en su seguimiento y en su evaluación, y para que la Oficina Central y demás dependencias del sistema de planificación participen, por otro lado, en la gestación y ejecución cotidiana de los programas, proyectos, políticas específicas y en general de la política económica y financiera instrumental.

/Lo comentado

Lo comentado y sugerido hasta aquí deja de manifiesto que si bien la Oficina Central de Planificación y el sistema en su conjunto no es responsable de la ejecución misma del plan, tiene en esa actividad un significativo papel que cumplir incentivando y colaborando en la toma de decisiones que ella va demandando en los distintos frentes del gobierno. Los trabajos del sistema de planificación, además de los enunciados, que más pueden impulsar y orientar la ejecución, son los del seguimiento y la evaluación, ya que a través de ellos se revelan las fallas en que pudiera estarse incurriendo o las dificultades que es necesario vencer. De ahí la importancia de preparar, junto con la formulación, la programación de tales labores,

c) Otras circunstancias del plan

Hasta aquí se ha razonado con el supuesto de un gobierno que empieza y que implementa de inmediato una política inicial y la formulación de un plan de mediano plazo. La idea es que dicha política cubra el tiempo que demanda la preparación del plan que, por lo explicado, difícilmente es menos de un semestre; pero que resulta inconveniente prolongarlo más de un año.

Se presenta, empero, otras circunstancias en la formulación e iniciación de un plan de mediano plazo; estos dicen relación con el momento - fuera del caso tratado en el primer literal de este punto 2 - en el cual el gobierno toma esas decisiones. A los efectos de meditar estas situaciones, conviene tener presente la duración o longitud del período de gobierno, y las posibilidades de continuación o no del partido o grupo político de gobierno y de reelección o no del mandatario (Presidente o Jefe de Gobierno).

Una interrogante que siempre se plantea, especialmente en los medios políticos, es si el plan de mediano plazo se prolonga hasta algunos años del período gubernamental siguiente. La preocupación política gira alrededor de si debe comprometerse con un plan al gobierno sucesor. La verdad, sin embargo, es que con plan o sin él, un gobierno siempre deja comprometido al que continúa con las políticas públicas

/y programas

y programas que avanza. Por tanto, los criterios más congruentes a tomar en cuenta para decidir el período de un plan es la intencionalidad política sobre lo que se quiere con un plan y las circunstancias en las cuales se formula y se espera ejecutarlo. En cuanto al período, en la la praxis de la planificación han primado más la tradición de hacer planes de cuatro o cinco o seis años y criterios técnicos sobre la prolongación de las proyecciones o el tiempo necesario para avanzar o ejecutar proyectos y programas, que antecedentes y consideraciones sobre la oportunidad política.

Respecto a lo anterior, surge una relevante cuestión a considerar como es la problemática que siempre se desarrolla al final del período gubernamental, con motivo del proceso político de renovación del gobierno, el cual va comprometiendo progresivamente - según sea la prolongación institucional de dicho período - los 18 o 12 u 8 últimos meses de gobierno. En estos momentos, la política en que se ha empeñado el gobierno, aunque sea orientada por un plan, entra, necesariamente, a vincularse con las naturales aspiraciones de continuidad gubernamental, esto es con la elección de un sucesor del partido o grupo de gobierno, o con la reelección del mandatario. Estas pretensiones políticas tienden a privilegiar objetivos que procuran apoyo al gobierno entre la población electora, en desmedro, por lo general, de la atención de otros y los esfuerzos por orientar y regular el equilibrio global de la economía. Los efectos, desde el punto de la conducción de la política económica y financiera, que con frecuencia produce aquella diferenciación de prioridades, son acumulaciones de desequilibrios y de presiones que toman más difícil la política inicial del gobierno siguiente.

Un plan de mediano plazo aporta a este difícil período de gobierno y de la política económica la continuidad de un esquema de objetivos y de previsiones financieras, con las cuales comprometió los presupuestos y el funcionamiento de los organismos públicos. Dicho esquema

/acota un

acota un tanto aquella diferenciación de prioridades introducido en esta fase final de un gobierno. El aporte aludido puede, sin embargo, transformarse en una restricción significativa para la fluidez que gana en estos momentos la política de gobierno; por ello, al formularse y ponerse en ejecución ese plan debe preverse esta circunstancia, tanto en lo atingente a la disponibilidad de recursos financieros como al desarrollo de la ejecución. Es este un lapso en el cual el gobierno demanda más recursos y cuando más oportunidades se ofrecen para avanzar la ejecución de los programas, proyectos y políticas específicas de más atractivo social y político, pero es cuando, por otro lado, se suele desacelerar la ejecución de otros que no reúnen esa cualidad.

Considerando la problemática ya tratada de cuándo empieza un período de gobierno y está de finalización, es posible identificar tres subperíodos del mayor interés para la planificación, como son: el primero, dominado por la política inicial y la formulación y puesta en marcha del plan de mediano plazo; el último, copado por el proceso de elección o reelección del gobierno para el período siguiente, y el lapso que queda entre ambos, que podría ser el más pausado, si la economía y política económica y financiera no deparara problemas difíciles. Este subperíodo intermedio sería dominado por los trabajos de ejecución del plan; es el momento en el cual la acción gubernamental y del sector público pueden desarrollar con mayor consistencia la ejecución de los proyectos, programas y políticas específicas.

Una adecuada política de planificación, iniciaría en el subperíodo intermedio la preparación de criterios y acciones para enfrentar el subperíodo final, con el doble propósito de responder, por una parte, las demandas del gobierno, y de otra, proteger los contenidos más relevantes del Plan de mediano plazo.

De lo argumentado, se desprende la sugestión de que todo plan de mediano plazo debiera contemplar, especialmente en la fijación de sus metas anuales y en el curso que le prevee al avance de sus programas y políticas, la situación del subperíodo final. En la medida que la

/formulación e

formulación e iniciación de la ejecución del plan se atrasa respecto al momento que empieza un período gubernamental, más trascendente resulta esa temática. La decisión política de preparar y poner en marcha un plan de mediano plazo, después que ha transcurrido un tercio o más del período gubernamental, debe interpretarse como la iniciativa de formular un plan para enfrentar este último momento y para comprometer la acción y la política del período siguiente.

Planes formulados con retraso demandan, además, una tarea más compleja que los elaborados en el período inicial de percibir y considerar la política que ha estado avanzando el gobierno y las tendencias que han tomado en el lapso transcurrido de gobierno la economía y las políticas económicas y financiera instrumental. Por esto y lo dicho antes, el retraso aludido es una de las peores circunstancias para formular y empezar la ejecución de un plan de mediano plazo. Estos planes están, en la mayoría de los casos, expuestos a ser abandonados o a ser sometidos a posteriori a sustantivas reestructuraciones. Por lo mismo, si la decisión política no es explícita y enfática en el sentido de comprometer el período siguiente, o de tener un plan de este tipo como argumento en la lucha por el poder, podría ser conveniente limitar el período del plan en función del tiempo de gobierno que resta, tomando, cuando más, un breve lapso del siguiente. Si por razones técnicas y/o de tradición se concluye que el plan de mediano plazo cubra un número de años significativos del período siguiente, lo que cabe - en la circunstancia que se viene razonando - es diferenciar la profundidad y detalle con que se debe elaborar los años del período del gobierno vigente respecto a los años que comprometería del gobierno siguiente. Para los primeros años las especificaciones serán mayores que para los últimos.

/III. ACTIVIDADES Y

III. ACTIVIDADES Y TRABAJOS DE PLANIFICACION OPERATIVA

La discusión de los puntos anteriores ha estado dirigida a relevar aspectos y a extraer criterios que permitan dilucidar los encadenamientos que se dan entre las actividades y trabajos de la planificación, a nivel global, del mediano plazo con los de corto plazo, y por ende con la planificación operativa. En lo que sigue, la argumentación se centra en la problemática de la planificación operativa o de corto plazo.

1. Orientación de la planificación operativa

Como ha quedado de manifiesto, las tareas del corto plazo están intrínsecamente ligadas a la aplicación del plan de mediano plazo, es decir, a la ejecución de los proyectos, programas y políticas específicas, a la concreción empírica de los lineamientos de la política instrumental, y a la orientación y regulación en ese plazo del equilibrio o marcha global de la economía. Todo esto podría englobarse en el concepto - usado con frecuencia más adelante - de "política de ejecución y de corto plazo".

Si el plan de mediano plazo no satisface aquellos requisitos tratados en el numeral 2, se amplía el margen de discrecionalidad de la planificación operativa para interpretar las directivas de ese plan, circunstancia en la cual es probable que ésta se incline a priorizar más de lo conveniente los problemas inmediatos del desenvolvimiento de la economía y de la política gubernamental en la coyuntura, en desmedro de la atención que debe concederle a la instrumentación de la estrategia y demás contenidos del plan.

La planificación operativa debe atender la ejecución del plan de mediano plazo y los problemas coyunturales con igual relevancia; pues, la primera no va a ser de lo más adecuada si los segundos son

/muy grandes;

muy grandes; pero el tratamiento de estos últimos pierde sentido para la transformación y el desarrollo, si no se tratan en función de aquel plan. El equilibrio de las prioridades aludidas está expuesto a las presiones o exigencias de soluciones que reclaman diferentes tipos de problemas singulares del corto plazo. En el curso del año siempre surgen y se promueven problemas específicos relativos a actividades de grupos de empresas, de consumidores o trabajadores, o de ramas productivas, o de regiones, provincias o ciudades, que el gobierno no puede desatender. Otros problemas se relacionan con el ritmo y armonía con que se van desenvolviendo mes a mes las actividades y corrientes económicas, financieras y monetarias, son los más típicos de coyuntura. Una tercera vertiente de problemas son las contingencias que en el corto y muy corto plazo enfrenta el gobierno.

Esta clase de problemas ameritan, por cierto, atención y soluciones. Tal responsabilidad cae, especialmente los de primero y último tipo, en los organismos ejecutores y operadores del sector público. Es cuestión de buen sentido inspirado en la planificación la prioridad que se les dé y el carácter de las soluciones. Uno de los riesgos que, sin embargo, conllevan a los fines de la planificación operativa, es que tales preocupaciones pasen a ser parte significativa - como a veces ocurre - de los trabajos del sistema de planificación y saturen su capacidad. Otro peligro que encierran, es que las soluciones de emergencia que se les suele dar o que no se condicen con el plan de mediano plazo, pudieran satisfacer a las autoridades gubernamentales y políticas, restándoles motivaciones para impulsar soluciones de mayor envergadura y más compatibles con dicho plan.

El desafío permanente de la planificación operativa es atacar los problemas específicos del corto plazo y de la coyuntura sobre la base de la estrategia y objetivos del plan de mediano plazo. Menoscaban el sentido de los trabajos y actividades de la planificación operativa, cuando se orientan preferentemente a solucionar problemas

/coyunturales sin

6.3.1

El seguimiento

De hecho, este es un trabajo de diagnóstico de las tendencias de corto plazo, centrado en tres aspectos principales: en el avance de los proyectos y programas y de políticas específicas del Plan, en la política instrumental - especialmente la económica y financiera - definida a través de los lineamientos de éste, y en la evolución coyuntural de la economía.

Para cumplir esta actividad es menester organizar y mantener un sistema de información cuantitativa y cualitativa que permita aportar antecedentes y extraer opiniones sobre cada uno de los tres aspectos señalados. Por su naturaleza cada uno requiere un método especial de seguimiento, por lo que el sistema aludido comprenderá datos extraídos de estadísticas tradicionales elaboradas y publicadas periódicamente, de encuestas especiales, y de estudios o investigaciones que se van actualizando periódicamente, como se explica en el numeral.

La labor de registro y análisis de la información aludida es permanente, y las conclusiones de sus análisis pueden avanzarse en informes parciales, según sea la conveniencia administrativa y/o política, la naturaleza de las variables sometidas a observación y la disponibilidad de estadísticas. Por ejemplo, sobre las corrientes monetarias y financieras, de importaciones y exportaciones y en costo de vida, es factible contar con información mensual o cada dos meses, y como se trata de variables de interés para apreciar indirectamente la marcha de importantes componentes de la economía, es oportuno confeccionar y dar a conocer informes mensuales, bimesgrales o trimestrales sobre el particular.

Pero en el caso de proyectos y programas, cuyo avance se conoce a través de encuestas o inventarios o censos realizados una o dos - o cuando más tres - veces en el año, los reportes sobre la situación de conjunto de éstos, o de los más importantes, serán posible sólo en esas oportunidades. Indicadores de producción, especialmente sobre actividades agrícola, presentan también posibilidades parecidas.

/Dentro de

Dentro de la variada situación y opciones que en los países latinoamericanos y del Caribe presenta la información necesaria para el seguimiento, conviene, empero, intentar en el curso del año dos exámenes sobre el conjunto de la marcha del plan, de la política económica y financiera, y de la economía que contengan referencias sobre el avance de los proyectos y programas. Estos análisis no excluyen otros parciales con distinta periodicidad.

El primero de los informes sugeridos puede hacerse con motivo de la elaboración del proyecto del presupuesto fiscal para el año siguiente, que conforme a la práctica de estos países, se inicia en el primer semestre de cada año, lo que factibiliza que el examen inicial corresponda a esa mitad del año. El segundo, podría confeccionarse para fin de año, momento en el cual siempre los gobiernos se interesan (o deben hacerlo por disposición legal) por conocer y publicar los resultados económicos y financieros anuales, la situación de la política instrumental de conjunto y el avance del plan.

La idea de los informes semestrales permite, a su vez, graduar diferencialmente la profundidad y el detalle de cada uno de ellos. El primero podría ser un avance con respecto al segundo, en el sentido que por insuficiencia de información o falta de claridad en las tendencias con que empieza el año, no pueda ser tan completo y concluyente como conviene que sea el segundo.

b) <u>El pronóstico</u>

El pronóstico es un ejercicio analítico y de cálculos orientados a percibir, dentro de márgenes aceptables de probabilidad, lo que puede seguir ocurriendo en los próximos meses o semestres de continuar con las políticas que se han venido aplicando, de no alterarse la organización administrativa del último o de los últimos períodos, y si no se presentan situaciones extraordinarias en el acontecer de la vida económica y del país en su conjunto. Es, así, un análisis especulativo que se traduce al final, en un conjunto de proyecciones o estimaciones cuantitativas de corto plazo y de apreciaciones sobre el probable acontecer inmediato.

/Si bien

Si bien el pronóstico, desde el punto de vista cuantiativo, toma la forma de proyecciones - lo que a veces le confiere un carácter un tanto mecanicista - desde el punto de vista cualitativo su mayor valor orientativo se lo concede el análisis comprensivo que se haga de las tendencias del corto plazo y de sus posibilidades de mantenerse, y de los eventos extrarodinarios que hubieren afectado las tendencias del último período y su posibilidad que continuen o que aparezcan otros. Individualizar esos eventos o circunstancias, y evaluar cómo van a influir la ejecución de los programas, proyectos y políticas específicas, la instrumentalización de la política económica y financiera, y la evolución del conjunto de la economía, es una condición imprescindible de un buen pronóstico.

Con la insistencia en este último aspecto se quiere subrayar que no basta un juego de proyecciones tendenciales, ni por muy sólida que sea su metodología matemática. Esas proyecciones son útiles y necesarias, pero ellas aportan todo su beneficio cuando se les enriquece con el análisis comprensivo de las tendencias y de los eventos aludidos. Sobre el particular, también cabe destacar que el pronóstico es la actividad de la planificación operativa que más conocimiento teórico, experiencia y metodología requiere, y la que más penetración analítica exige, además de ser delicada, por cuanto está aportando las bases y la justificación para la toma de decisiones, que se espera tengan efectos más o menos inmediatos.

Los resultados del pronóstico deben agregarse a los informes semestrales recomendados. En cada semestre el ejercicio de pronosticar podría ser diferente, en el sentido que en el primero se remita a una estimación de lo que es posible que ocurra en el conjunto del año, y de lo más probable que suceda en algunos aspectos importantes en el segundo semestre; en el informe de fin de año, en cambio, el pronóstico versaría sobre los posibles resultados de todo el año siguiente, enfatizando las previsiones para el próximo primer semestre de algunas variables importantes.

/c) La evaluación

c) La evaluación

En la metodología de planificación de mediano plazo la evaluación se entiende referida a lo ejecutado del plan; sin embargo, en planificación operativa, por su orientación hacia la toma inmediata de decisiones, el mayor contenido de la evaluación gira en torno del pronóstico de aquellos tres aspectos planteados en el seguimiento, sin desvincularse, por cierto, de lo ejecutado u ocurrido en el período anterior. En otras palabras, la evaluación implica un contraste entre las previsiones del pronóstico con las metas y objetivos que el plan ha fijado. Este contraste debe ser analizado críticamente, tomando en cuenta la ejecución avanzada en el período anterior. El fin de este examen crítico es identificar y explicarse las causas que se prevee concurrirán a generar las discrepancias más significativas con el plan, y las condiciones dentro de las cuales se lograrán las mayores aproximaciones a sus metas y objetivos.

Respecto a la marcha de la economía en el corto plazo, así como a la política económica y financiera, la evaluación es un ejercicio de análisis global a través del cual se trata de ver si la situación general esta conformándose como se requiere para que los contenidos más relevantes del plan se vayan ejecutando o cumpliendo. Este ejercicio debería dar como resultado la identificación de las condiciones que faltan para acercarse a la situación general más deseable, y lo que sería necesario realizar a través de la política instrumental para lograrla.

Los resultados de los trabajos de evaluación pasan a formar parte de los informes semestrales antes sugeridos.

d) La formulación

El examen ilustrado y crítico que significan los trabajos anteriores, deben aportar elementos de juicio sustantivos para decidir los contenidos y la estrategia de la política de ejecución y de corto plazo del período siguiente. Pero esos elementos no bastan;

/hay que

hay que considerar también las intenciones y actitudes generales del gobierno. La primera fuente de estas es la vocación gubernamental para luchar en favor de la ejecución del Plan, a lo cual hay que agregar su punto de vista y actitud para enfrentar los escollos que se han encontrado y la factibilidad de superarlos.

Con estas bases se procede a la formulación de la política para el período siguiente, la cual puede sistematizarse en dos conjuntos. En el de los objetivos generales y metas relativas a programas, proyectos y políticas específicas, y en el de la política instrumental.17/ Sobre los primeros cabe seleccionar los programas,proyectos y políticas específicas, así como los objetivos generales - crecimiento, empleo, redistribución, estabilidad, etc. - cuyas metas se corregirían, y establecer los nuevos niveles de las mismas. La decisión sobre instrumentos - que es el otro conjunto - se tiene que hacer tomando en cuenta lo asumido sobre objetivos y metas, y los antecedentes y conclusiones extraídos de la evaluación y de lo dicho sobre el gobierno. En cuanto a instrumentos, el trabajo consiste en formular las medidas y acciones propias de las áreas instrumentales que más capacidad tengan para apoyar el nuevo cuadro de metas y objetivos. Teniendo una primera decisión sobre estos tópicos - objetivos e instrumentos - se puede empezar el proceso iterativo de formulación de la estrategia de esta política.

17/ La sistematización sugerida requiere asumir cuáles variables, o contenidos del plan y de la política, van a calificarse de instrumentos y cuáles de objetivos. Esta discriminación es, por cierto, relativa, según sea la comprensión que se tenga de la estrategia del Plan de mediano plazo, de su problemática de ejecución y de la política del corto plazo. Véase, como ejemplo, el Anexo II.

/En la

En la práctica se está lejos de que el diseño de la política se atenga a un esquema tan estereotipado como el insinuado. Las decisiones sobre cambios de objetivos y metas y sobre la política instrumental, por lo general avanzan fragmentariamente. Los momentos más fructíferos en este aspecto corresponden a la formulación y discusión del proyecto de presupuesto y a los meses finales del año, cuando la ejecución del presupuesto enfrenta déficit, y/o el ritmo del nivel de precios ha acumulado una inflación muy elevada, y/o aparecen presiones por reajustes de remuneraciones, y/o la balanza de pagos evidencia acrecentamientos de su déficit, y/o se detectan o quedan en descubierto atrasos en el avance de programas y proyectos importantes.

En atención a los momentos aludidos, los informes semestrales con los cuales se ha venido razonando, deberían contener proposiciones de políticas. De éstas, es útil distinguir las sugerencias que sólo implican medidas específicas que se ajustan al esquema o modelo general de la política de ejecución y de corto plazo en aplicación, de aquellas que conllevan alteraciones o innovaciones importantes del esquema. Las primeras pueden, si ello es congruente, abundar en el informe del primer semestre, como una forma de reforzar las tareas de la ejecución. En ese momento convendría no avanzar más allá que sugestiones generales sobre cambios en el modelo general, con excepción de lo relativo a presupuesto. Esta recomendación se basa en el entendido que la situación de conjunto de la política de corto plazo y de la economía así lo admite. En cambio, sería del caso enfatizar y especificar las proposiciones más trascendentes en el segundo informe semestral; ello tendría la ventaja de la mayor certeza que es factible conseguir a fines del año de las tendencias generales de la economía y de la política económica, así como el conocimiento y expectativas más o firme que se tiene de la negociación presupuestaria.

/A propósito

A propósito de cambios en el esquema de la política de ejecución y de corto plazo, es del caso advertir que es poco usual que estos se produzcan de año en año. Innovaciones así se dan no más de dos o tres veces en un período de gobierno. Una vez empezada una política de esta clase, suele mantenerse sin modificaciones por unos 12, 15 o 18 meses y, a veces, hasta por un bienio. La premura por variarla, así como la amplitud y profundidad de su cambio, depende de la situación económico-financiera que venga ocurriendo y del interés del gobierno por modificarla en función de nuevos objetivos. De acuerdo a otros argumentos de estas notas, se podría afirmar que después de la política inicial y de que esta se empalma con la puesta en marcha del Plan, el mayor incentivo a reorientar la política de ejecución y de corto plazo, puede provenir de crisis o depresiones económico-financiera que en algunos momentos se desencadenan por caídas en el comercio y financiamiento externos o por presiones o desequilibrios internos cuya acumulación no se corrigió oportunamente. Otra motivación es aquel período final del gobierno cuando se desarrolla el proceso político de renovación o sustitución de éste.

Por las consideraciones precedentes, los trabajos de seguimiento, pronóstico y evaluación, así como el conocimiento de las aspiraciones del gobierno, deberían, por un lado, dar a los planificadores una intuición bastante aguda de cuándo podrían empezarse procesos orientados a cambiar la política de ejecución y de corto plazo; por otro, deberían ellos, a través de los informes semestrales, ir anticipando ideas sobre el particular, cuando así se colige de los resultados de aquellos trabajos, y, por último, estar suficientemente preparados para orientar esos cambios y tener una activa participación en su decisión, cuando estos cambios se precipitan en momento atípicos.

e) <u>La compatibilización y la preparación de planes</u>

La formulación de la política de ejecución y de corto plazo implica, por un lado, construir, como se dijo, una estrategia y, por otra, lograr un mínimo de compatibilización global entre las

/corrientes agregadas

corrientes agregadas de la economía, tanto reales - de producto e ingreso - como financieras y monetarias. Esta compatibilización adquiere una forma contable que se expresa en el presupuesto económico nacional, particularmente en su cuadro integrado; en la consolidación de ingresos y gastos del sector público construido sobre la base del presupuesto fiscal o del Gobierno Central, y de los presupuestos del resto de los entes públicos; en el programa monetario o presupuesto monetario-financiero, que se puede ampliar hasta llevarlo a una matriz de fuentes y usos de fondos, y en un presupuesto de divisas, o en su defecto - como en otra oportunidad se sugirió - de una proyección anual de la balanza de pagos o de una balanza de cambios.

Una ilustración de las formas metodológicas que toman estos esquemas contables se encuentran en el Anexo V.18/

En cuadros como los del Anexo aludido se sintetizan las decisiones que conforman la política de ejecución y de corto plazo, traducidas en metas de objetivos y en cuantificación de los instrumentos de las áreas operativas. A ellos se agregan otros cuadros, como se ve en el Anexo VI.

Los esquemas contables en los cuales se expresan los contenidos de esa política son sólo la exteriorización de un ejercicio más sustantivo de compatibilización que le precede, hecho en base de modelos económicos cuantitativos. De la amplia tipología conocida de estos modelos, los más adaptables a la planificación operativa están siendo los de experimentación numérica, a causa de su mayor flexibilidad para probar alternativas. El modelo empleado a estos fines - de cualquier tipo que sea - no es más que un instrumento metodológico que ayuda a razonar con mayor coherencia y consistencia

18/ Sobre concepto y metodología de estos esquemas, véase de D. Segredo "Programación a corto plazo en economías mixtas", Siglo XXI.

/la formulación

la formulación de la política.19/ Sus resultados no constituyen por sí mismo la política ni un plan operativo. Son resultados de decisiones como las que se han venido comentando, que se suponen más coherentes que si se hubieran cálculado con métodos burdos o por simple intuición.

Este trabajo de compatibilización a través de modelos económicos y esquemas contables, está dirigido, además a satisfacer la motivación más preeminente de la planificación operativa, cual es llegar a la confección de planes anuales que expresen la política de ejecución y de corto plazo. Estos planes pueden ser globales, sectoriales, regionales y por entidades u organismos. Sus contenidos, según se ha argumentado, tendrían que ser el avance previsto para el período correspondiente de los programas, proyectos y políticas específicas, las alteraciones que se ha acordado introducir en las áreas de las políticas instrumentales, y las nuevas metas de los objetivos generales. Los textos de los planes también pueden llevar una síntesis de los resultados de los trabajos de seguimiento, pronóstico y evaluación.

La presentación que se ha dado a planes operativos anuales en los países de la región que han llegado a formularlos, se asimilan al índice que muestra el Anexo VI correspondiente al Plan Operativo 1979 de Bolivia. Este es uno de los países con más experiencia sobre la materia. Lo que de inmediato se repara en ese Anexo - fuera de algunas nominaciones distintas al lenguaje empleado en estas notas - es la expresión tan técnica del índice y su similitud tan marcada con textos de planes de mediano plazo.

Resumiendo, los trabajos relativos al seguimiento, pronóstico y evaluación culminan en la formulación de la política de ejecución y corto plazo - cuya compatibilización se discute y se prueba mediante

---

19/ Para modelos véase la obra citada de D. Segredo y la de F. Herschel "Introducción a la predicción económica".

/modelos económicos

modelos económicos de cuantificación y esquemas contables - política que, después, puede expresarse en planes-libros.

f) La instrumentación

El paso siguiente a la aprobación de la política de ejecución y corto plazo - trátese que sólo haya implicado incorporar medidas específicas a la política que venía en ejecución o que signifique cambios sustantivos de ésta y que se formalice en planes o en informes y acuerdos políticos y administrativos - es la aplicación de las nuevas medidas o la puesta en marcha y aplicación de los cambios. En general, en el corto plazo estas medidas o cambios se manifiestan en alteraciones - mediante decretos, circulares o acuerdos ministeriales o por aprobación de leyes - del instrumental operativo, que pueden significar, entre otros, asignaciones o reasignaciones presupuestarias, autorizaciones para contratar créditos, modificar tarifas o precios, hacer emisiones, devaluar o revaluar el tipo de cambio, ajustar remuneraciones, derogar o introducir impuestos, normas de contratación, regulaciones económicas, financieras y monetarias, etc. También pueden implicar cambios o fijación de nuevas responsabilidades entre las autoridades y entes públicos, creación o reorganización de oficinas, servicios o empresas públicas, cambios de estilos en la administración de los instrumentos de la política económica y financiera, etc., etc.

En la aplicación de la política de ejecución y de corto plazo, priman más, como ya se habrá percibido, los instrumentos y las medidas administrativas que los objetivos. Estos últimos se declaran y se traducen en metas, pero los que reclaman de inmediato acciones gubernamentales y ejecutivas son los instrumentos y las cuestiones administrativas. Por la premura con que se debe actuar en el corto plazo y por la gran concertación o coordinación que exige esta política, es acertado preveer - lo mismo que al empezar la ejecución del plan de mediano plazo - una etapa de puesta en marcha de los cambios más

/significativos. La

significativos. La controversia y negociaciones para aprobar tales innovaciones suele tomar en los países de la región dos o tres meses, y su puesta en marcha demanda otro lapso similar, tiempo que en conjunto podría ser largo cuando la nueva política esta antecedida por crisis graves.

g) La participación

El proceso de aprobación de las políticas de ejecución y de corto plazo, así como su aplicación, escapa a la oficina central y al sistema de planificación; corresponde, de hecho, a las autoridades capacitadas jurídicamente y administrativamente para hacerlo. En esta instancia de aprobación y aplicación los responsables de la planificación actúan como agentes colaboradores e inductores de dicha política. De ahí la trascendencia de los trabajos que le son más propios, como el seguimiento, el pronóstico, la evaluación, las proposiciones de políticas y de instrumentación de las mismas, y su compatibilización.

Estas labores los capacitan para intervenir orientando y armonizando el proceso de toma de decisiones de la política de ejecución y de corto plazo en el interior del gobierno. Para desarrollar ese papel es necesario que la Oficina Central y el sistema de planificación tengan la suficiente capacidad técnica para dominar la evolución del corto plazo, para traducir sus conclusiones en argumentos y proposiciones capaces de atraer la atención de las autoridades gubernamentales y de los agentes ejecutores y operativos, y que sus trabajos y actuaciones inspiren confianza.

Además de la actuación de las autoridades de planificación en los centros de decisión que les corresponda participar, las funciones antes aludidas se ejercen a través de informes y opiniones dirigidos a las autoridades gubernamentales y a los organismos ejecutores y operadores. El Anexo IV ilustra sobre el tipo de informes, las autoridades a las cuales se remiten, las épocas cuando deben hacerse y la finalidad de los mismos, que se ha establecido en el caso

/venezolano. Sin

venezolano. Sin ser este más que un ejemplo, orienta sobre la naturaleza y objetivos de los trabajos de planificación operativa que se han comentado, su destino político-administrativo y su utilidad potencial. Por cierto, en cada país las actividades de planificación operativa y la participación de los planificadores tomará las características propias del medio en el cual se realizan, y las que le confiera el grado de desarrollo de este tipo de planificación.

3. Estilos de planificación operativa

Hasta aquí se ha razonado la orientación y el contenido de las actividades y trabajos de planificación operativa sin referencias al estilo - modo, manera o forma - que en la práctica es factible que aquélla adquiera. El estilo que asuma la planificación operativa depende de las exigencias del gobierno y de la comprensión que los planificadores tengan de la problemática de corto plazo, de los recursos metodológicos que dominen y de la experiencia que hayan acumulado.

Las demandas de los gobiernos son, por lo general, extremas. Pueden pedir al sistema de planificación, como ha ocurrido, que confeccione planes operativos, o pueden limitarse, como se ve frecuentemente, a solicitar respuestas o políticas para diversos problemas aparentemente contingenciales, pero que se ligan con la problemática más general y permanente de la evolución de la economía en el corto plazo. Las autoridades gubernamentales no saben ni se hacen cargo - ni tienen porqué hacerlo - de la complejidad de los trabajos que significa darle satisfacción a sus exigencias. Es el sistema de planificación que frente a esas demandas debe organizarse para responder al gobierno y crear un método de trabajo permanente, que garantice un mínimo de eficacia. Sin embargo, tanto más problemas y respuestas plantea el gobierno, más incentivos se tiene para organizarse y crear aquel método. Corresponde, entonces, al sistema de

/planificación informar

planificación informar y persuadir a las autoridades gubernamentales sobre la modalidad más apta que la planificación operativa puede tomar para ayudarles a formular y aplicar sus políticas de corto plazo e impulsar la ejecución del plan o de sus objetivos generales.

a) Rasgos distintivos de los estilos

Los planificadores latinoamericanos y del Caribe tienen conciencia de la necesidad de formular más racionalmente la política de ejecución y de corto plazo; pero, en la mayoría de los casos, por estar más comprometido con el diseño de estrategias y planes de mediano plazo, no han carecido de oportunidades para profundizar las temáticas del corto plazo y de la ejecución. De ahí que al responder al desafío del gobierno o a sus inquietudes por mejorar el sistema, tiendan a menudo a seguir una de las dos orientaciones siguientes. Se inclinan a concebir la cuestión del corto plazo como si fuera un problema de mediano plazo reducido a la expresión temporal de un año, y lo enfrentan, de hecho, con los mismos métodos y criterios - a veces adaptados levemente - que aplican en la formulación de planes de mediano plazo; o pretenden organizarla sobre la base de los instrumentos metodológicos, como son los modelos económicos y los esquemas contables que se emplean, como se ha explicado, para elevar la compatibilidad cuantitativa de las políticas de ejecución y de corto plazo, a las cuales se agregan los sistemas de información y estadísticas necesarias para el seguimiento y las técnicas del pronóstico.

Esta última proclividad es mejor, por cierto, que la primera, ya que el desarrollo de la planificación operativa tiene que llegar en un momento a trabajar con un instrumental metodológico así de sofisticado. Pero diseñar y organizar estos métodos demanda un tiempo - un tiempo de preparación y de maduración - que suele tomar no menos de dos o tres años e incluso más, dadas las dificultades de información y estadísticas prevalecientes en los países de la región. Esto si es que hay perseverancia en la organización de los

/modelos y

modelos y esquemas. Sin embargo, la política de ejecución y de corto plazo y las exigencias del gobierno reclaman siempre prontas soluciones.

Dado el incipiente desarrollo de la planificación operativa en los países aludidos se plantean aún dos orientaciones más. Una que privilegia los instrumentos metodológicos citados, aspirando a percibir a través de ellos la comprensión sustantiva de la problemática del corto plazo y de la ejecución; y otra que le da prioridad a esa comprensión y que pretende organizar en función de ella el instrumental metodológico.

La primera orientación, según se advierte en los países que han venido construyendo las metodologías en referencia, se sesga hacia un estilo más formal que sustantivo, más dominado por el método que por los problemas vigentes, más aparatoso que efectivo. Cuando eso ocurre el instrumental metodológico llega a perder relevancia como medio de trabajo; aporta pocas conclusiones y generalmente a destiempo, y no inspira tesis comprensivas ni soluciones.

La segunda inclinación tiende a apoyarse en la intuición y en análisis o estudios poco concatenados, por lo que tiene el defecto de inducir, con relativa facilidad, razonamientos discontinuos y sin un alto nivel de coherencia. Sin embargo, es más efectiva que la primera y aporta a la definición del estilo la condición básica que el método se adecue a la problemática sustantiva. Para construir un estilo con este punto de vista y atenuar el defecto anotado, es necesario desarrollar progresivamente el instrumental metodológico, adaptándolo a las condiciones nacionales y nutriéndolo con tesis comprensivas de la evolución económico-social-política que se da en los períodos que va del mediano al corto plazo. Son esas tésis resultados de la investigación histórica, de la observación sistemática del comportamiento de las actividades en esa dimensión temporal y de los trabajos y participación en el diseño y aplicación de la

/política de

política de ejecución y corto plazo - las que van a desarrollar las potencialidades interpretativas del instrumental metodológico.20/

A propósito de los comentarios avanzados sobre métodos, cabe aclarar que éstos no pueden ser descalificados por sí mismos. Ningún método es inapropiado en sí; la cuestión de su utilidad recae en la oportunidad y empleo que de ellos se haga. Todo método da resultados y aporta elementos de juicios, pero, además que éste sea adecuado a la realidad que se aplique, es necesario saber descubrir e interpretar sus aportes, y tener conciencia de sus limitaciones y exigencias de información.

Una tercera opción en la definición de los estilos de planificación de corto plazo, es la fuerza que tenga la idea de formular planes operativos anuales expresados en documentos o textos, versus el énfasis puesto en los trabajos que van del seguimiento hasta la aplicación de la política de ejecución y de corto plazo, sin que estos tengan como propósito central la confección de planes-libros, sino el tratamiento de problemas y la inducción de políticas relacionadas con la ejecución de programas, proyectos y políticas específicas, con la aplicación de los lineamientos de la política instrumental y con la evolución coyuntural de la economía.

Los problemas que en la región dificultan la planificación operativa, hacen que la confección de planes de corto plazo tengan restricciones para alcanzar a formular y aprobar un plan dentro del año previo a su aplicación. Cuando esto se intenta el libro-plan siempre

---

20/ En la planificación de mediano plazo practicada en latinoamérica y el Caribe, se verificó esta condición que las tésis interpretativas - aportadas por las teorías del desarrollo y por los trabajos de CEPAL - precedieron al método, y aún cuando éste fué, en un principio, simple y agregado, permitió la formulación de estrategias y planes de desarrollo como los conocidos. Esta constatación es válida independientemente que estos hayan sido plenamente aplicados o que hayan aportado los efectos esperados.

se publica con algunos meses de atraso, lo que en el curso de un año es mucha demora. Fuera de las fallas técnicas, el retrazo se debe al escaso sentido de previsión de las autoridades gubernamentales, siempre absorvidas por problemas del día y sin tiempo ni ánimo para tratar los problemas del año que viene. A esto se suma la inestabilidad política, tanto de los gobiernos mismos como de sus autoridades. De ahí que la idea que los mayores resultados de la planificación operativa se pueda conseguir a través de planes formales, no sea siempre la más fructífera.

La otra opción - cuyo centro de gravedad es la inducción de la política de ejecución y de corto plazo, sin formalizarla necesariamente en textos - le da a la planificación operativa más flexibilidad y puede colaborar a que sus aportes sean más oportunos. Sin embargo, de alguna forma hay que expresar las conclusiones y sugerencias a que arriban los trabajos de planificación operativa en documentos o informes, como los sugeridos para cada semestre en el numeral dos. Lo que importa es que estos documentos sean conocidos y discutidos con oportunidad, que provoquen interés e induzcan decisiones y un mejor espíritu para coordinar y concertar la política de ejecución y de corto plazo del presente y del futuro inmediato. Por lo dicho, los informes o documentos deben ser concisos, claros y precisos.21/

21/ Sobre el particular véanse las recomendaciones de un instructivo preparado para los técnicos de una oficina de planificación iniciada en trabajos de corto plazo:

"Los documentos que contengan los resultados de los trabajos, en lo posible, deberán atenerse a los siguientes requisitos:

a) Ser breves, con gran sentido de síntesis, pero sin perder su base técnica, ni omitir la información necesaria. Se recomienda iniciarlo con un resumen de su contenido, conclusiones y sugerencias, y agregarles, al comienzo, un índice.

b) Contener, siempre que sea del caso, recomendaciones de políticas, medidas o acciones a tomar, señalando las autoridades u organismos públicos que deberían ejecutarlas. (Cont.)

/Si se

Si se cumplen las condiciones insinuadas, los documentos contendrían de hecho los datos y elementos esenciales para redactar planes formalizados en textos.

La sugerencia, en suma, que llevan de estos comentarios sobre planes-libros y documentos de trabajo, es favorecer - particularmente cuando se inaugura la planificación operativa - estos últimos; pues, en la medida que ellos son exitosos facilitarán la confección de planes que reúnan los atributos esenciales para que sean efectivas piezas vitales en la decisión y aplicación de la política de ejecución y de corto plazo.

En la estructuración del estilo de la planificación operativa cuenta también la experiencia. Conviene que ésta se acumule de preferencia en tres aspectos: sobre el proceso de formulación y aplicación de la política de ejecución y de corto plazo, sobre el análisis en ese lapso de la marcha de la economía, del funcionamiento de las áreas de política instrumental y del sistema político, y sobre los instrumentos metodológicos. No siempre es factible reunir buena experiencia alrededor de esos tres aspectos. Consecuente con lo argumentado más arriba, lo importante es acumular prontamente conocimiento empírico y destreza para tratar los dos primeros, sin descuidar el tercero, que a la larga resulta indispensable. Los trabajos que se hagan ayudarán a enriquecer el acervo empírico y a mejorar la capacidad y experiencia para organizar y utilizar mejor los instrumentos metodológicos.

21/ (Cont.) c) Exponer el diagnóstico tan resumidamente como el tema tratado lo admita, reservando las mayores explicaciones y espacio para las soluciones o sugerencias de políticas, medidas o acciones.

d) Fecharlos e individualizar las secciones, divisiones o áreas en que fue elaborado. Indicar con precisión las fuentes estadísticas y de otras informaciones utilizadas.

/Por último,

Por último, cabe resaltar la continuidad que demandan los trabajos de planificación operativa. La discontinuidad que ha caracterizado algunas experiencias de esta clase ensayadas en países de la región, retrae el progreso que se pudiera haber alcanzado, y siempre se está como empezando de nuevo. La planificación operativa implica - como se expresó en el punto dos - trabajos y actividades que se deben repetir de año en año o en cada período corto, de manera rutinaria. Por ello, la decisión de emprender un nuevo trabajo debe ser bien meditada, una vez incorporado al método es necesario irlo mejorando progresivamente, y cuando se presente la opción de abandonarlo o discontinuarlo, debe ser sustituido por otro mejor. Todo esto en el contexto de la selectividad de los temas, trabajos y acciones recomendadas en otras páginas.

La planificación operativa tiene en los países latinoamericanos y del Caribe, notables dificultades políticas, institucionales, de información, teóricas, metodológicas, etc., que aconsejan estructurarla sobre un estilo que permita responder prontamente y de manera continuada al sistema político, y dominar cuanto antes la problemática económica, institucional y política del corto plazo y de la ejecución, de manera que gane espacio para participar - mediante sus trabajos e informes - en la formulación y aplicación de aquella política. Esa participación y sus trabajos le inducirán a enriquecer el instrumental metodológico necesario, su experiencia y la capacidad suficiente para diseñar planes que realmente se efectivicen.

b) <u>El estilo en la labor de los planificadores</u>

Cuando a un sistema de planificación nacional se incorpora la planificación operativa, aparecen problemas singulares a causa de dos situaciones. Por un lado, la cantidad y variedad de trabajos que esta planificación conlleva, que junto con ser grande y novedosa, tiene la urgencia propia del corto plazo y la precisión que exige la toma de decisiones sobre cuestiones operativas, específicas e inmediatas; en tanto que, por otro, no deben dejarse de mano las funciones del mediano plazo.

/La segunda

La segunda situación versa en torno de las capacidades técnicas de los planificadores, especializados y motivados por la problemática del mediano plazo, en circunstancias que la planificación operativa les obliga a dominar el corto plazo. La planificación de mediano plazo "crea, naturalmente, hábitos, conductas, estilos, maneras de pensar, capacidades de análisis y formas de organización que por las características del mediano plazo no se avienen con la planificación anual.

En efecto, el análisis de corto plazo exige más precisión que el mediano, más acuciosidad y especificidad; por tanto, se trabaja un mayor número de variables que deben dominarse con más profundidad. Las corrientes y funciones económicas en el corto plazo son menos tendenciales, varían más erráticamente, es fundamental percibir con exactitud sus estacionalidades, a la vez que es indispensable ubicar y explicarse las inflexiones. De otro lado está la premura que imponen el breve tiempo de que se dispone para todo, de manera que a la capacidad teórica y metodológica se agrega como exigencia una eficiente organización.22/"

Como una forma de promover el reciclaje intelectual del sistema de planificación en función de las responsabilidades y trabajos de la planificación operativa y de la política de ejecución y corto plazo, en la Oficina Central del sistema Ecuatoriano, se definió una nueva modalidad de labores, que por su valor didáctico y por sintetizar una lista de aspectos de interés sobre el tema, se transcribe a continuación:

"La Planificación Operativa anual y los propósitos de apoyar la ejecución del Plan que la Secretaría se ha propuesto, significan un estilo de trabajo, en muchos aspectos distinto al utilizado en la formulación de planes de mediano plazo y en los trabajos que JUNAPLA 23/ llevaba a cabo. Entre otros aspectos, se pueden anotar los siguientes:

22/ "Los compromisos de la planificación operativa en Venezuela", de E. Sierra, Revista de Economía Latinoamericana, Nº 57/58.

23/ Junta Nacional de Planificación, que conforme a la nueva Constitución ha sido sustituida por el Consejo Nacional de Planificación y su Secretaría Técnica de Planeación.

/"1. Las concepciones

"1. Las concepciones estructuralistas y de mediano plazo continúan plenamente vigentes y es necesario aún profundizarlas más; sin embargo, ahora es imprescindible esforzarse en conocer el funcionamiento de las estructuras en el corto plazo, o sea, en la coyuntura.

"Lo anterior, implica tener una amplia información y comprensión del cambio que experimentan las variables físicas, sociales, económicas, financieras, institucionales, etc., que se trabajan sectorial, regional o nacionalmente en el corto plazo, es decir, de un año a otro, o de un semestre a otro, o de un mes a otro. Es necesario conocer la magnitud y dirección del cambio y su causa. Todo esto, sin perder de vista la concepción estructural.

"2. A las variables que se han venido trabajando hasta ahora - predominantemente reales - los nuevos trabajos exigen agregarles variables monetarias y de precios. Sin perder de vista los aspectos reales de los fenómenos o situaciones que se tratan en la planificación es imprescindible conocer, cuando es del caso, sus aspectos o manifestaciones monetarias (en moneda corriente o de cada año) y el comportamiento o cambio de precios que conllevan. Esto significa interesarse e informarse sobre el comportamiento de los precios y de la inflación, así como distinguir los cambios que se producen en los valores en moneda corriente de las magnitudes o variables a causa de las variaciones de precios (efecto precio) y a causa de modificaciones en la cantidad (efecto cantidad).

"3. Como uno de los objetivos principales de los trabajos de la planificación operativa es influir en la toma de decisiones relativas a políticas instrumentales y a la programación en el corto plazo de los contenidos del Plan, no basta con el diagnóstico de situaciones o con sólo detectar problemas. Es necesario aportar, en cada caso, soluciones; es decir, proponer políticas y/o medidas factibles de ser aplicadas en el corto plazo y que sean, naturalmente, eficaces. Un buen diagnóstico puede ser útil, pero más útil

/es si

es si va acompañado de soluciones. Todo esto, sin desmedro de las reformas o políticas estructurales y/o de más largo plazo.

"4. El corto plazo exige a la planificación, además, gran oportunidad para diagnosticar, evaluar y hacer sugerencias. La mejor política o medida propuesta resulta inútil si llega a destiempo a los centros de decisión.

"5. Las mismas condiciones señaladas en los numerales anteriores, demandan una mayor y más dinámica comunicación entre los organismos ejecutores y/o los que toman decisiones de política económica, financiera y social con la Secretaría de Planeación. Otro tanto es válido respecto a las relaciones y comunicaciones internas de la Secretaría. La fluidez y oportunidad de la información entre áreas, divisiones y secciones son fundamentales y críticas para la planificación operativa. Un deficiente sistema de relaciones y comunicaciones internas de la Secretaría, inhabilita a ésta para hacer planificación operativa y para colaborar en la ejecución del Plan.24/"

Estas directivas se complementaron con un conjunto de instrucciones, entre las que cabe destacar las siguientes:

"Es de responsabilidad de todos los técnicos de la Secretaría, en lo que se refiere a los temas que trabajan:

"a) Ampliar y mejorar la información que posean sobre los mismos, especialmente la relativa a la coyuntura.

"b) Seguir atentamente y registrar la evolución de las variables relativas a los temas de su incumbencia.

"c) Ampliar su acervo informático con datos sobre precios y valores monetarios o a precios corrientes, en todo lo que sea pertinente a los temas que tratan.

"d) Colaborar en el mejoramiento de las comunicaciones internas y de las informaciones y estadísticas que maneja.

24/ Programación de las Actividades de la Secretaría de Planeación de CONADE. Período abril-diciembre 1980, pp. 8, 9 y 10.

/"e) Facilitar el

"e) Facilitar el trabajo en equipos interdisciplinarios, o conformados por técnicos de distintas áreas, divisiones o secciones.

"f) Informarse de las decisiones y trabajos hechos en la Secretaría respecto a los temas de su incumbencia. Debiera, en lo posible conocerse también las decisiones y trabajos que les incumbe realizados en los organismos ejecutores del Plan.25/"

Por demás está decirlo, la importancia que en este campo tiene la capacitación técnica y la actualización de conocimientos de los planificadores.

c) Niveles de desarrollo

Los comentarios sobre el estilo de la planificación operativa se han estructurado sobre el supuesto que existe una "política de ejecución y de corto plazo" referida a la puesta en marcha y aplicación de los contenidos de un plan de mediano plazo o, en su defecto, remitida a los objetivos del programa orientador de la acción del Gobierno en el curso de su período. Además se ha adoptado el punto de vista que la planificación operativa comprende un conjunto de actividades y de trabajos dirigidos a definir y aplicar aquella política, y que tales labores bajo ciertas circunstancias se llegan a formalizar en planes.

Esta última concepción introduce un distingo entre actividades y trabajos, como los comentados antes, y planes operativos anuales o de corto plazo. La identidad entre éstos y el quehacer de la planificación operativa se reservaría para cuando tal planificación haya llegado a un significativo nivel de desarrollo. En este aspecto se encuentra una diferencia - entre muchas otras - con la planificación de mediano plazo que, en latinoamérica y el Caribe, desde sus inicios se identificó con la confección de planes de esa dimensión, lo que quiere decir que las actividades y trabajos propios de esa temporalidad se justifican en razón de la formulación de planes.

25/ Programación de las Actividades de la Secretaría de Planeación del CONADE. Período abril-diciembre 1980, pp. 14 y 15.

/La diferenciación

La diferenciación que se ha venido haciendo entre actividades y trabajos de planificación y planes de corto plazo, responde a las características de la problemática que debe enfrentar la planificación operativa y a la idea de concebirla ampliamente flexible. Tomando pie en la experiencia aportada por la planificación de mediano plazo, es conveniente no incurrir en la formulación de planes formales como meros ejercicios técnicos de la oficina Central o sistema de Planificación, carentes de conexiones reales y efectivas con el proceso de toma de decisiones que ocurre en torno de la ejecución y la política de corto plazo realizados entre las autoridades gubernamentales y los organismos ejecutores, financieros y administradores de programas y áreas instrumentales. En cambio, por otra parte, aquellas actividades y trabajos pueden adquirir singularidades de planificación operativa si influyen ese proceso de decisiones. Llegar a centrar la planificación operativa en la formulación y aplicación de planes de corto plazo, debiera ser el punto de mira del desarrollo de este tipo de planificación.

Otra idea que se ha tenido en cuenta en los literales precedentes, es la complejidad de la planificación operativa a causa del elevado número de variables que debe considerar, el alto grado de especificidad, de precisión y premura con que trabaja y la aguda controversia que provocan sus proposiciones, que - como se ha dicho - versan más sobre instrumentos que sobre objetivos. Por estas singularidades su eficacia y eficiencia depende del hábito y capacidad de razonar y de actuar de los planificadores y políticos en torno de la ejecución y del corto plazo, condición que a su vez queda sujeta a la continuidad de actividades y trabajos de esta planificación.

El ejercicio de razonar y actuar implica que, a lo menos, una fracción del personal técnico del sistema de planificación adquiera y practique la costumbre de pensar en término de la ejecución y del corto plazo, domine y aplique técnicas y habilidades compatibles con

/esa dimensión

esa dimensión temporal, y que se conecte y practique de manera permanente su gestión participativa en los niveles políticos y administrativos alrededor de la ejecución y de la política del corto plazo. Para el resto de los agentes públicos - en particular de las altas autoridades gubernamentales -, aquel ejercicio significa habituarse a considerar sus decisiones y actuaciones como expresiones de la planificación, a admitir la presencia de los planificadores y prestarle atención a sus trabajos y puntos de vista.

La argumentación que viene sobre la importancia política y las capacidades técnicas de la planificación operativa, se basa en la hipótesis que los rasgos distintivos del estilo que esta planificación adquiera están asociados al nivel de desarrollo de la misma. Hasta ahora se ha sugerido que este nivel, en determinadas condiciones, va elevándose gradualmente, ello es así porque el nivel depende de la concurrencia de un decisivo grupo de variables. Estas serían, a lo menos, la vocación del gobierno por ejecutar un plan de mediano plazo haciendo uso de la planificación operativa, la capacitación y habilidad del personal técnico de la oficina Central y del sistema de planificación; el instrumental metodológico posible de aplicar y perfeccionar; el tipo de problemas que enfrenta y la profundidad con que trate; y, el fortalecimiento de la capacidad de influencia o la ampliación del espacio que el proceso de decisiones dé a la planificación operativa, o que ésta se gane.

Considerando ciertas condiciones o cualidades de las variables enunciadas recientemente, podría simularse tres niveles de desarrollo de la planificación operativa: uno elemental o primario, otro de grado intermedio o secundario, y un tercero singularizado por una cierta complejidad después del cual ya se configurarían niveles de desarrollo sofisticado y con participación significativa en el proceso de la política gubernamental.

/En el

En el nivel primario la vocación del gobierno por utilizar la planificación operativa sería de orden general, pero poco profunda; esto es, manifestada más en declaraciones de intenciones que va a planificar la ejecución de su programa o a ejecutar el plan de mediano plazo, si existe, que en un efectivo interés por viabilizar política y administrativamente actividades y trabajos de la planificación operativa. Las motivaciones del personal se manifiestan en empezar - apoyándose en esa vocación general del gobierno - un primer programa de trabajo y actividades; pero sin diferenciarlos mucho de los criterios de análisis y las técnicas aplicadas a la planificación de mediano plazo.

Sin embargo, este es un nivel en el cual se discute y empieza a echarse las bases para construir un instrumental metodológico ad-hoc, aun cuando por el momento se labore con uno rudimentario. Los trabajos se apoyan en indicadores descriptivos de la coyuntura y de algunas áreas instrumentales de la política económica, especialmente de ingreso y gasto públicos, monetaria y de comercio exterior. La apreciación del ritmo de la actividad productiva de conjunto y de los sectores en particular, se sustenta mucho en la intuición y en una que otra estadística; lo mismo ocurre con el pronóstico. El seguimiento de los programas se basa en informes personales asistemáticos. No obstante esta elementalidad del instrumental metodológico, se ensayan los primeros análisis de evaluación, que por lo mismo son de orden general; en estas circunstancias, puede hasta existir temor de traducir sus resultados - de por sí faltos de firmeza - en informes. Pero estos se preparan y se remiten a las altas autoridades gubernamentales. Las cuales los utilizan - en parte que les conviene - para justificar su política más que para tomar decisiones.

Es, entonces, limitada la capacidad de influencia de los trabajos y actividades de la planificación operativa; pero éstos avalan a la Oficina o al sistema de planificación y a sus técnicos para cultivar

/una mayor

una mayor y mejor comunicación con los principales organismos del sector público, en particular con los ministerios de hacienda, de obras públicas, agricultura, minería, energía y con el Banco Central.

Dentro de las características descritas, los problemas tratados por la planificación operativa son los relativos a la situación general de la economía, aunque su examen no es muy profundo y no aporta mayores novedades respecto a lo señalado por el diagnóstico de mediano plazo. Pero ya es posible que después de varios informes se vayan incorporando nuevos elementos de juicio y se progrese en la captación de los perfiles más sobresalientes del corto plazo.

En el nivel secundario, la vocación del gobierno podría ser estimulada por una mayor conciencia de las dificultades que enfrenta su propia acción, por la presencia de un plan de mediano plazo con el cual se hubiera comprometido, y por sus expectativas de encontrar en la planificación operativa un método auxiliar para orientar su política. Esta vocación puede inducir a exigirle a la planificación operativa respuestas más concretas sobre los aspectos de mayor prioridad de su política, a prestarle atención a sus recomendaciones y apoyar el desarrollo de la misma.

En este nivel, el personal técnico luce mayor capacitación y motivaciones que en el anterior; ya existe una cierta especialización para seguir la coyuntura económico-financiera y de la política instrumental, con posibilidades de trabajar de manera más integral las áreas instrumentales citadas en el nivel anterior incorporando elementos de otras políticas relativas a precios, abastecimietnos y remuneraciones. También empieza a formarse una cierta capacidad e interés por avanzar investigaciones y tratamientos de los principales sectores productivos y de temas como el empleo y la inflación.

El instrumental metodológico es más formal; muestra progresos de interés y sigue siendo perfeccionado. Dicho instrumental ya permite la construcción y el análisis del cuadro financiero del conjunto del sector público, con una adecuada presentación del

/presupuesto del

presupuesto del Gobierno Central y de los principales entes autónomos y de los municipios más importantes, haciendo posible una consolidación de un porcentaje importante del movimiento financiero del sector. Se cuenta con un conjunto de indicadores y una información registrada sistemáticamente que factiliza una descripción más completa y un cierto análisis interpretativo de la coyuntura económico-financiera y de las tendencias de la política instrumental; se empiezan a incorporar al análisis la información que aporta el programa monetario del Banco Central y las proyecciones que este organismo hace de la política de precios. El seguimiento de los programas más importantes se efectúa a base de encuenstas sencillas e informes fundados preparados por los sectorialistas de la Oficina Central de Planificación.

El tipo de información y los análisis que aporta el instrumental metodológico ayuda a hipotizar estimaciones del producto global y el de los principales sectores así como de la balanza comercial, posibilita - aunque con ciertas limitaciones - la percepción y el razonamiento de expectativas del comercio con el exterior, de las actividades sectoriales y del crecimiento del producto, sobre cuyas bases se construyen pronósticos generales. Con estos elementos de juicio se está en condiciones de discutir la posibilidad que se aproximen momentos críticos para la marcha de la economía y de la política instrumental, así como elaborar en la formulación de políticas alternativas para enfrentar esas circunstancias. La más amplia y más fundada descripción de la marcha global de la economía y de la política económica que posbilita el instrumental metodológico y el pronóstico - aunque débil todavía permite una evaluación del avance de los programas más relevantes y un contraste entre las metas del plan con los objetivos generales expresados en términos del producto, la inversión pública, las exportaciones e importaciones, y los sectores más importantes.

Con los antecedentes señalados, los informes resultan más completos y reveladores que en el nivel anterior; contienen proposiciones de política de interés para diferentes autoridades gubernamentales y organismos públicos, los cuales discuten sus juicios críticos. La cuestión general de la política de ejecución y de

/corto plazo

corto plazo empieza a ser tratado con sentido de previsión respecto al año siguiente, en particular en lo tocante al gasto y financiamiento público y al avance de los programas de mayor interés político para el gobierno.

En las relaciones de los planificadores con dichas autoridades se observa un aceptable dominio de los temas generales de la economía y de la política económica, y aunque sus proposiciones y juicios críticos son rebatidos, las autoridades gubernamentales empiezan a considerarlos en la toma de decisiones, ocurriendo otro tanto en los ministerios y otros entes ejecutores de importancia.

En el tercer nivel - dada la orientación cuasi liberal que de facto tienen las políticas gubernamentales en las economías mixtas de América Latina y el Caribe - es probable que el desarrollo de las capacidades técnicas de la planificación operativa sobrepase la vocación del gobierno, si éste no introduce un factor desestimulante de las motivaciones que animan esa planificación. Ello pudiera ocurrir por la continuidad que adquieran los trabajos y actividades de la planificación operativa, sustentadas cuando se llega a este nivel, en un cuerpo técnico de elevada capacidad y en un instrumental metodológico consolidado, en tanto que, por otro lado, el gobierno tuviera limitaciones ideológicas y políticas para utilizar todo el potencial de trabajo que hubiera podido acumularse en esta clase de planificación.

En el tercer nivel, además de la capacidad técnica y de las motivaciones de los planificadores, existe un amplio espectro de especializaciones; se comprende y se trabaja la adaptación del plan de mediano plazo para facilitar su ejecución, seguimiento y evaluación. El instrumental técnico se estructura sobre la base de un sistema semestral o trimestral de encuestas de seguimiento de programas y proyectos de amplia cobertura que aporta una gran cantidad de datos sobre avance, pronóstico y problemas de éstos; un sistema coherente

/de indicadores,

de indicadores, encuestas y registros de otras informaciones cuantitativas y cualitativas sobre los principales agregados económicos, actividades sectoriales y sobre las áreas de la política instrumental; un método de análisis y consolidación de los ingresos y gastos públicos mejorado respecto al nivel precedente; un modelo de experimentación que integra las variables reales con las financieras y monetarias, empleado para analizar la coyuntura y el pronóstico, y para compatibilizar las proposiciones de políticas globales y las relativas a los sectores productivos más importantes, al comercio y financiamiento externo, al financiamiento y monetización de la economía interna, a la inflación y a los precios; un esquema de presupuesto económico nacional apoyado en un sistema de cuentas nacionales actualizado,26/ y calificado de bueno; y un sistema de investigaciones permanentes de los problemas más graves que enfrenta la economía y la política gubernamental. Como siempre ocurre, aún es posible seguir perfeccionando este instrumental.

Se ha logrado llegar a formular pronósticos globales y sectoriales bastante certeros y se tiene capacidad para prevenir momentos críticos. Las evaluaciones comprenden, además de la marcha global y sectorial de la economía, análisis sustantivos y con adecuados niveles de especificación de las áreas instrumentales, así como de los objetivos de inversión (pública y privada), del empleo, del consumo familiar, de la inflación, de la redistribución del ingreso y del comercio exterior. Sobre estas bases las proposiciones de política son bastante congruentes. Las sugerencias de este tipo y

---

26/ Hay países en los cuales se ha organizado un sistema de indicadores de coyuntura y un esquema de presupuesto económico nacional; pero cuyas cuentas nacionales están desactualizadas. En ese caso, técnicamente las cifras de los presupuestos económicos no pueden ser adecuadamente contrastadas ex-post con los resultados que dan las cuentas nacionales, lo que debilita la consistencia del método de ese tipo de presupuesto.

/los informes

los informes que los contienen se diseñan con vista a influir el proceso presupuestario, tanto en su formulación como en su ejecución; la orientación de la política monetaria y el programa monetario; la política de comercio y financiamiento externos y sus efectos en el mercado cambiario; la conducción de la política antinflacionaria y sus consecuencias en las remuneraciones y en los precios; la política del sector agrícola y sus proyecciones en los abastecimientos y el nivel de vida de las poblaciones campesinas y rurales; y, la ejecución de los programas evitando que se retracen los de carácter económico más estratégicos y los de orden social que apoyan la política de redistribución.

Los informes sobre la situación general de la economía, de la política instrumental y de la ejecución del plan, son más de dos en el año, además otros reportes más expecíficos que continuamente se están emitiendo. Los trabajos y los informes que contienen sus resultados se orientan, además, a formular un plan operativo general complementado con programas de ejecución de los principales programas y políticas específicas y con programas de trabajo de algunos importantes entes públicos. Dicho plan - que se aprueba después de promulgado el presupuesto fiscal - es una pieza importante en la política del año siguiente.

Este último nivel es susceptible de sofisticarlo aún más. Es difícil por cierto, llegar a él; lo factible es transitar del primero al segundo y esforzarse por progresar dentro de este con vistas a entrar en el perfeccionamiento simulado en el tercero. Para iniciar el nivel primario siempre hay algunos recursos metodológicos y de personal técnico disponibles. Lo que se requiere es un mínimo de vocación gubernamental y una gran comprensión de los planificadores de lo que es posible hacer y de cómo aprovechar esa vocación e incentivarla. Al empezar habría que procurar que los trabajos de planificación fueran sencillos; sin muchas pretensiones, pero con un elevado

/sentido de

sentido de oportunidad y efectividad política. Esta sugerencia es válida dada la inclinación técnica de querer trabajar de inmediato con un instrumental relativamente complejo, sin el cual - se piensa a menudo - es imposible avanzar por los arduos caminos de la ejecución y del corto plazo. Esta pretensión y el temor son justificables, pero ante el desafío político e institucional, sólo cabe descubrir los recursos existentes y el arte de saberlos coordinar y arriesgarse a comenzar.

Los recursos iniciales - metodológicos y de personal - se encuentran en la propia Oficina Central y en el Sistema de Planificación, ni por muy incipiente que este sea; en los ministerios, especialmente de Finanzas, de Obras Públicas, Agricultura, Educación y Salud; en el Banco Central y en algún otro organismo financiero público y en las empresas estatales de mayor magnitud.

Tomando en cuenta las dificultades que con frecuencia se presentan en las relaciones entre los equipos técnicos de estos organismos, además de una actitud inteligente de las autoridades y del personal de planificación, habría que concitar que la vocación gubernamental, aún cuando escasa, se manifieste en promover la colaboración inter-institucional.

/Anexo I

BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

Amado, A. e Israel, Jorge	Algunas notas sobre planes operativos anuales, ILPES, mimeógrafiado.
Segredo, Dardo	Programación a corto plazo en economías mixtas, Editorial Siglo XXI, México.
Herschel, Federico	Introducción a la predicción económica, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.
Padilla A., Enrique	Ciclos económicos y política de estabilización, Editorial Siglo XXI, México.
Sierra, Enrique	Economía política del desarrollo. Editorial Sociedad de Ediciones Internacionales, Bogotá, Caracas.
Sierra, Enrique	"Los compromisos de la planificación operativa en Venezuela", artículo publicado en Revista de Economía Latinoamericana, Nº 57 y 58, de 1979.
Varios autores	Discusiones sobre programación monetario-financiera, síntesis de dos seminarios y examen de algunas experiencias. Editorial Siglo XXI, México.

ANEXO I

LINEAMIENTOS PARA LA POLITICA INSTRUMENTAL

(Ejemplo)

LINEAMIENTOS PARA LA POLITICA INSTRUMENTAL
CONTENIDOS EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
1980-1984 DE ECUADOR 1/

Explicación

El propósito de transcribir los lineamientos y especificaciones de la política económica y financiera del plan señalado, es ilustrar al lector la forma y el estilo que éstos pueden tomar en un plan de mediano plazo. A esos efectos se han entresacado del texto del Plan los párrafos más pertinentes y se han introducido algunas pequeñas modificaciones en la presentación, como se explica en los pies de página. Tales modificaciones no alteran en nada los contenidos sustantivos de la política del plan ecuatoriano.

Políticas económicas instrumentales

Las reformas y la estrategia de desarrollo económico, social y cultural de este Plan, requieren de la aplicación de un conjunto de políticas operativas instrumentales que conduzcan a los siguientes resultados:

1. Al logro de las metas anuales de crecimiento fijadas para el producto interno bruto, la inversión y el ahorro, el consumo, el comercio exterior y el empleo;
2. A la obtención de los propósitos de redistribución definidos en el Plan, y al cumplimiento de los programas de bienestar social;
3. A la ejecución adecuada de los 41 proyectos fundamentales y de los programas y políticas sectoriales y regionales formularios;
4. Al financiamiento equilibrado de la inversión y del conjunto del Plan; y
5. A la contención y reducción del ritmo inflacionario.

Los instrumentos que se aplicarán para la consecución de estos fines, se estructurarán sobre la base de las siguientes políticas:

1/ El autor participó como asesor en la formulación y redacción de estos lineamientos.

/a) Programación

a) Programación del sector público, que consta en la segunda parte del Plan;

b) De comercio exterior y financiamiento externo; 1/

c) Monetaria y financiera interna;

d) De remuneraciones, precios y abastecimientos; y

e) De contención y reducción de la inflación.

Para conseguir los objetivos de este Plan, es imprescindible:

i) Reorientar la aplicación de los instrumentos ya establecidos en función de los objetivos, metas, proyectos y programas;

ii) Introducir cambios, como la Reforma Tributaria y otras modificaciones legales propuestas en las políticas específicas para reforzar la capacidad reguladora de las mismas; y

iii) Coordinar la aplicación de las políticas instrumentales así como a las diversas autoridades y organismos públicos encargados de las mismas, para que dicha aplicación se haga de manera armoniosa, y no produzca efectos contradictorios al Plan, ni introduzca elementos desorientados en las actividades privadas.

Para lograr esto último se aplicará la planificación anual operativa, enunciada en la Reforma Administrativa, y la programación monetaria-financiera como se explica más adelante, en el punto 3 de la sección B de este Capítulo.

A. El papel del sector público 2/

El inicio de un proceso encaminado a impulsar el desarrollo de la sociedad ecuatoriana conforme a los objetivos planteados, exige una serie de transformaciones, y especialmente, un verdadero cambio en la manera de concebir y conducir la acción gubernamental, a fin de que el

---

1/ El texto original, en esta lista de políticas, no lleva la expresión "financiamiento externo" que aquí se ha agregado para incluir en este anexo los lineamientos de esta política que en el original van en otro capítulo.

2/ Corresponde al punto 2 del Capítulo II, Segundo Tomo, titulado "Política y programación del sector público", de la página 82 y siguientes del tomo II del Plan.

/sector público

sector público sea capaz de realizar eficazmente los postulados del desarrollo económico y de la justicia social, cumpliendo eficientemente las acciones directas que le competen y dirigiendo y orientando este nuevo proceso de manera dinámica, contínua y coherente.

Para el efecto, se ampliará la infraestructura y la cobertura de los servicios sociales básicos como la educación, salud, vivienda, bienestar y seguridad social, mediante el incremento de las asignaciones y, fundamentalmente, a través de un reordenamiento de los sistemas respectivos, el aumento de la eficiencia, la eliminación del gasto supérfluo y la reducción de costos. Especial énfasis se pondrá en la ampliación de los servicios sociales en el área rural.

El sector público desempeñará un papel importante en la ampliación de la capacidad productiva interna a través de sus acciones de inversión en las obras de infraestructura, con prioridad en aquellas que privilegien al sector energético y al agropecuario (riego, caminos vecinales, electrificación rural, etc.) Para estos efectos se asignarán los recursos necesarios en base a un proceso de reprogramación de las obras, para evitar períodos de ejecución demasiado dilatados y la atomización de recursos, procurando obtener los efectos multiplicadores más amplios, así como una distribución de la inversión que permita un desarrollo regional más equilibrado.

Se consolidará la organización de las empresas públicas a efectos de conseguir la mayor eficiencia en la producción de los bienes y servicios, el ejercicio efectivo de la soberanía nacional sobre los recursos básicos del país y se propenderá al autofinanciamiento de dichas empresas.

Se fortalecerán los mecanismos financieros del sector públicos, a fin de canalizar más eficientemente los recursos hacia aquellas actividades identificadas como las más importantes para el proceso de desarrollo del país, en especial de los sectores agropecuario, forestal y agro industrial. Se superarán los obstáculos que han impedido el acceso al crédito de los pequeños y medianos productores para lo cual se promoverá su organización y se revisarán las disposiciones legales pertinentes.

/Mediante las

Mediante las empresas de economía mixta se propiciará una saludable coparticipación de los sectores público y privado, para incentivar el establecimiento de nuevas industrias y agroindustrias que modifiquen la estructura productiva especialmente en las regiones más rezagadas del país, a fin de utilizar intensivamente los recursos nacionales, producir bienes de más amplio consumo popular e impulsar las exportaciones. Para este caso, se propondrán las correspondientes reformas a la Ley de Compañías, para normar más adecuadamente la participación del Estado en las empresas de economía mixta.

Se promoverá el sector comunitario o de auto-gestión, integrado por empresas cooperativistas, comunales y similares, a fin de acelerar el desarrollo de las actividades de pequeños propietarios y trabajadores calificados, estimulando su organización y prestando asistencia técnica y financiera. De esta manera se propende al incremento de la productividad, a ampliar aceleradamente la participación popular y a distribuir equitativamente los ingresos. Al efecto, se dotará a este sector del adecuado marco legal.

La participación del sector público en las empresas estatales y en las de economía mixta y el fomento de las empresas de autogestión, implica la generación de nuevas actividades y formas de organización que impulsen el desarrollo nacional.

El sector público realizará una importante labor para apoyar el desarrollo de las empresas privadas, mediante una activa búsqueda de oportunidades de inversión, la orientación del crédito, asistencia técnica para la producción y comercialización, la provisión de la infraestructura básica y la concesión de estímulos bajo rigurosos criterios de selectividad y temporalidad. Se considera fundamental la dinamización del sector empresarial privado moderno que constituye la base más importante del crecimiento económico.

A fin de que los frutos del crecimiento y desarrollo se hagan efectivos para la mayoría de la población ecuatoriana, se aplicará una política de precios que garantice una adecuada rentabilidad

/especialmente

especialmente para los pequeños y medianos productores, protegiendo a la vez a los consumidores y eliminando todo proceso especulativo.

Para que esta política tenga mayor viabilidad, se complementará con la participación directa del sector público en los procesos de comercialización, para lo cual se fortalecerá financiera, técnica y administrativamente a ENAC y ENPROVIT, así como también se promoverá el establecimiento de bolsas y lonjas agropecuarias.

En el afán de defender los intereses del consumidor y mejorar la posición competitiva de la producción nacional, se aplicará una efectiva política de determinación de normas de calidad y su correspondiente control.

Se regulará y orientará el proceso económico y social mediante la utilización coordinada y eficiente de los diferentes instrumentos de las políticas fiscal, financiera, monetaria y crediticia.

Las funciones y responsabilidades asignadas al sector público serán cumplidas dentro de un sistema de planificación que involucre a todo el sector, del reordenamiento de su organización administrativa que repercuta en el incremento de su eficiencia y productividad y, del saneamiento de las finanzas públicas.

Políticas de gasto

a) Inversiones

En el quinquenio, el sector público tendrá una alta participación en la ejecución de la inversión, dentro de la cual se destacan los Cuarenta Proyectos Fundamentales, señalados en el capítulo V de la Primera Parte del Plan y las Políticas y Programas que en esta Segunda Parte se proponen. De ahí la importancia de fortalecer la capacidad real de inversión del sector público creando condiciones financieras, institucionales y de coordinación, así como aplicando un conjunto de medidas y políticas que garanticen una mayor economicidad y productividad de los gastos de capital.

Para el efecto, se adoptarán las siguientes líneas de acción:

i) Acelerar la ejecución, imprimir un mayor dinamismo y terminar los proyectos en marcha, en especial los que están íntimamente vinculados con los objetivos del Plan.

/ii) Las entidades

ii) Las entidades que tradicionalmente presentan una situación de atomización de recursos en numerosos proyectos con prolongados períodos de ejecución, se someterán a un proceso de reprogramación, en orden a concentrar esfuerzos en las obras de más alta prioridad para acortar el tiempo de ejecución.

iii) En lo que concierne a la distribución sectorial y regional, se tendrá en cuenta un sistema de evaluación previa, que califique los proyectos, en especial los que comprometan grandes cantidades de recursos, en función de su grado de aporte al desarrollo y al afianzamiento de la soberanía y unidad nacionales.

iv) El grado de urbanización previsto en los años inmediatos, significa una mayor responsabilidad y actitud participativa de las municipalidades. Esto impone la necesidad de robustecer la planificación a ese nivel, dentro del contexto de la planificación regional, para orientar adecuadamente el gasto, tanto corriente como de inversión de las municipalidades y regular el crecimiento de las ciudades.

Será menester robustecer las fuentes propias de generación de ingresos municipales, especialmente en base a los impuestos a la propiedad; en este contexto cobra mayor importancia el mejoramiento del sistema de catastros y avalúos, así como las políticas de tasas por servicios de carácter divisible. Se buscará la menor dependencia respecto de los aportes establecidos a través de mecanismos creados por el Gobierno Central.

v) Procurar mediante convenios, la mayor participación de los Consejos Provinciales en la construcción y mantenimiento vial, construcciones escolares y en la infraestructura deportiva y turística.

vi) Asignar recursos exclusivamente para aquellos proyectos que respondan a los objetivos del Plan y cuenten con estudios completos y definitivos. Para este efecto se fortalecerá el Sistema Nacional de Proyectos.

/b) Gastos

b) Gastos corrientes 1/

Estableciéndose como premisa básica que se aplicará un conjunto de medidas tendientes a elevar sustancialmente la eficiencia y productividad en todos los niveles de la actividad pública, se adoptarán las siguientes líneas de política, en materia de gastos corrientes:

i) El ritmo de crecimiento del gasto corriente global del sector público, será compatible con los costos y con los requerimientos de expansión de los servicios públicos, procurando no sobrepasar a la tasa de crecimiento del PIB a fin de que no se provoquen presiones inflacionarias adicionales.

ii) Se dará prioridad a las asignaciones destinadas a los programas de desarrollo social: educación, alfabetización, salud, bienestar social y promoción popular. Dentro de los gastos corrientes totales previstos para el quinquenio, a los programas sociales se destinarán el 47.3 por ciento (en el período 1975-1979 lospprogramas sociales absorvieron el 38.8 por ciento de los gastos corrientes totales). (Cuadro Nº 3).

iii) Merecerán también especial atención los requerimientos de asignaciones para el desarrollo rural integrado y en general los destinados al sector agropecuario.

iv) Se destinarán suficientes asignaciones para la investigación científica y tecnológica, a lo que se añadirá la adecuada coordinación de los esfuerzos que en este campo realizan diferentes instituciones. Se destacan aquí los convenios que se celebrarán con las instituciones de educación superior.

v) La austeridad en el gasto administrativo será una norma permanente en todos los niveles del sector público.

En general, la política de gastos corrientes contemplará estrictos criterios de selectividad y productividad, bajo los cuales se elaborarán

---

1/ Páginas 92 y 94 del II tomo, Segunda Parte, citado.

/los presupuestos

los presupuestos programáticos anuales para el Gobierno Central, Consejos Provinciales, Municipios y demás entidades públicas como mecanismos de ejecución y desagregación del Plan.

El financiamiento público

Las responsabilidades asignadas por el Plan al Sector Público, exigen una reformulación de la política de financiamiento, de manera tal que al mismo tiempo que permita obtener los recursos necesarios, se constituya en un instrumento adicional para el cumplimiento de los objetivos económicos sociales previstos. Para el efecto, el Gobierno Nacional pondrá especial énfasis en las reformas relacionadas con las políticas tributarias, de tasas y precios públicos y de endeudamiento, así como también en el sistema de asignación y distribución de los recursos.

a) Reforma tributaria

A través de la reforma tributaria, se propone conseguir los siguientes objetivos básicos, que ya se plantearon en la Primera parte del Plan.

i) Lograr que el sistema tributario sea más equitativo y justo, distribuyendo la carga impositiva según la capacidad económica de los contribuyentes. De esta manera, la tributación constituirá también uno de los instrumentos para lograr la redistribución de los ingresos.

ii) Conseguir la adecuada flexibilidad del sistema tributario, en armonía con las cambiantes condiciones de la economía.

iii) Convertir al sistema tributario en un eficiente instrumento para estimular y dirigir el ahorro y la inversión hacia los sectores prioritarios, así como para orientar el consumo, en especial, limitando el de carácter suntuario.

iv) Conseguir los recursos financieros para cubrir los gastos del sector público.

Los objetivos mencionados se alcanzarán mediante la introducción de importantes cambios en el sistema tributario, tanto en los aspectos administrativos como en los legales.

/b) Tasas y

b) Tasas y precios públicos 1/

Como se detalla en otra parte de este capítulo, se intensificará el proceso de reforma administrativa que permita a las entidades y empresas públicas mejorar su eficiencia y productividad y, consecuentemente, reducir los costos de producción de los bienes y servicios.

Teniendo lo anterior como premisa, el Gobierno Nacional mantendrá la política de que las tasas y precios de los servicios y bienes ofrecidos por el sector público se fijarán atendiendo a las necesidades de autofinanciar progresivamente a las empresas o entidades públicas y evitar el desperdicio de tales servicios, desde luego, sin afectar a los sectores de la población de más bajos ingresos.

c) Endeudamiento público 2/

El principio básico en el que se fundamentará la política de endeudamiento público es el de que los créditos se obtendrán para financiar inversiones de alto contenido social y de aquellas que tienen una influencia directa en la ampliación de la capacidad productiva interna.

En lo que al endeudamiento interno se refiere, a más del principio general enunciado, se tendrán en cuenta los siguientes lineamientos:

i) El crédito interno se canalizará preferentemente al financiamiento de proyectos de carácter social y a complementar el actual fondo de contraparte de los créditos externos.

ii) Los volúmenes de crédito interno a contratarse se determinarán de acuerdo con la real capacidad del mercado de capitales;

iii) Teniendo en cuenta lo anterior, el Gobierno Nacional programará la utilización de los mecanismos disponibles para captar el ahorro interno, vía endeudamiento.

iv) En lo posible, se evitará el endeudamiento a través de una contratación de obras financiadas por las propias empresas.

1/ Página 103 de Tomo I, Segunda Parte, citado.

2/ Página 105 de Tomo I, Segunda Parte, citado.

/Para el

Para el caso del endeudamiento externo se observarán los siguientes lineamientos de política:

i) El crédito externo financiará los proyectos que amplíen la capacidad productiva interna así como los de carácter social de alta prioridad, preferentemente en la medida del componente importado de los mismos, acudiendo a fuentes que concedan los créditos en condiciones ventajosas;

ii) El Gobierno Nacional procurará la diversificación del crédito mediante el aprovechamiento de las opciones ofrecidas por otros países y por organismos internacionales.

iii) El crédito de proveedores se ajustará a criterios de selectividad en función de su conveniencia y condiciones y procurándose que el pago pueda ser pactado a través de productos nacionales, excepto petróleo, cotizados a los precios que rijan en el mercado internacional al momento en que se paguen las correspondientes cuotas de amortización e intereses.

iv) El crecimiento del servicio de la deuda externa guardará relación con el ritmo de crecimiento de las exportaciones a fin de que no se presione exageradamente en la Balanza de Pagos.

v) Consecuentemente, con lo anterior, se tomarán las medidas necesarias para mejorar la estructura de la deuda externa.

B. Política de comercio exterior y financiamiento externo 1/

El comercio con el resto del mundo constituye un elemento estratégico fundamental para alcanzar el ritmo y la modalidad de expansión de la economía previstos en el Plan, así como para el logro de los objetivos de desarrollo social.

1. Objetivos y estrategia 2/

Los objetivos de la Política de Comercio Exterior son los siguientes:

1/ En el original este título lleva el literal A. Página 148, Tomo I.

2/ Página 150, I Tomo.

/i) Garantizar

i) Garantizar los requerimientos del Plan, suministrando los recursos suficientes para financiar las importaciones necesarias, atender el servicio de la deuda externa y mantener un adecuado nivel de la reserva monetaria internacional.

ii) Estimular el desarrollo de actividades internas orientadas a la exportación que redunden, a su vez, en generación de nuevos ingresos, empleo y bienestar social; y

iii) Procurar una diversificación de los flujos comerciales hacia nuevos mercados, para reducir la dependencia de la economía y la vulnerabilidad del comercio exterior, sin perjuicio de mantener y robustecer los mercados tradicionales.

Estos objetivos se lograrán a través de la conjunción de las siguientes estrategias:

- Incremento de las exportaciones de productos manufacturados y semimanufacturados;
- Aumento y diversificación de las exportaciones de productos manufacturados y semimanufacturados;
- Avance selectivo en la sustitución y control de importaciones;
- Coordinación institucional de la política económica externa; e
- Impulso a la Integración Económica, Subregional y Regional.

a) Exportaciones tradicionales.

De acuerdo con las proyecciones elaboradas, se prevé que estas exportaciones deberían tener, en el quinquenio cubierto por el Plan, la evolución indicada en el cuadro Nº 25, para cuyos efectos se dará impulso a las siguientes políticas generales y por productos:

i) Intensificar el control de la calidad del banano para mejorar su acceso a los mercados, y en los tres productos para obtener mejores precios;

ii) Instrumentar los convenios comerciales, mediante negociaciones bilaterales, orientadas a la colocación de productos exportables en los nuevos mercados tradicionales y también en los países socialistas. Para aprovechar las ventajas que ofrecen esos países, el Estado procurará que la adquisición de bienes y servicios, sean compensados con las ventas de productos nacionales, especialmente de aquellos

/que afrontan

que afrontan dificultades de colocación en los mercados tradicionales;

iii) Promover la actividad cooperativa que tienda a integrar las diferentes fases de la producción, transporte y comercialización entre otros fines para evitar monopolios de exportación. Paralelamente se instrumentarán medidas para el establecimiento de un sistema de sustentación de precios;

iv) Incrementar la productividad mediante la intensificación de la asistencia técnica por parte del Estado con un sistema ágil de apoyo crediticio, preferentemente orientado a los pequeños y medianos productores; y

v) Participar activamente en las asociaciones de productores y demás esquemas internacionales de cooperación, que tengan como finalidad el reordenamiento del mercado internacional y la defensa de los precios, cuando convenga a los intereses del país.

b) Otras exportaciones agrícolas 1/

Bajo este rubro se consideran todas las demás exportaciones primarias o con un grado de elaboración reducido. Algunos de los productos de este grupo han acusado un aumento significativo, dentro de sus modestas magnitudes, en las exportaciones del país, mientras que para otros existen posibilidades que no han sido aún suficientemente explotadas. Aprovechando las ventajas de producción nacional, se tomarán medidas para promover las ventas de productos como fibras vegetales, frutas, tabaco en rama, cascarilla, achiote, hongos, flores, entre otros. Se harán también esfuerzos para promover nuevas exportaciones de otros productos.

3. Políticas sobre exportación de petróleo 2/

De acuerdo al Plan, los ingresos de divisas por exportación de petróleo, calculados a precios de 1979, alcanzarán para todo el quinquenio, aproximadamente a 128 mil millones de sucres, lo que significa el 43.7 por ciento del total de exportaciones del período.

1/ Página 153, Tomo I.

2/ Página 154, Tomo I.

/Dichas

Dichas exportaciones se fundamentan en una producción promedio diaria de 225.000 barriles durante el próximo quinquenio. De este volumen se destinarán alrededor de 115.000 barriles diarios a la exportación hasta fines de 1983, a partir de lo cual se reducirá en 75.000 barriles diarios, en vista de que entrará en operación una nueva refinería que absorbería ese volumen de la producción diaria de crudos, pero en cambio desde ese años se incrementará la exportación de algunos productos refinados.

Para sostener la producción diaria indicada, se considera indispensable al menos acometer las siguientes acciones:

i) Mantenimiento y reacondicionamiento de pozos;

ii) Levantamiento artificial;

iii) Recuperación secundaria (inyección de agua) en los campos de Sacha, Shushufindi-Aguarico; e

iv) Incorporación de nuevos campos a la producción.

4. Política de promoción de exportaciones de manufacturas 1/

Las metas del Plan se lograrán en la medida que se superen los problemas que presentan algunos de los productos incluidos en el cuadro citado y se apliquen las políticas que se indican a continuación:

a) Exportaciones de productos elaborados

Productos del mar

Para contribuir a la solución de estos problemas, deberán tomarse las siguientes medidas:

i) Racionalización de los incentivos a la industria pesquera nacional. A este propósito es necesario vincular el otorgamiento de los Certificados de Abono Tributario al valor agregado industrial. Asimismo, hay que afirmar un tratamiento a la importación de bienes de capital para el sector, no autorizándola cuando exista capacidad ociosa.

1/ Textos selectos de las páginas 155 y siguientes, Tomo I.

/ii) Fortalecimien

ii) Fortalecimiento de la Empresa Pesquera Nacional (EPNA), creación de empresas mixtas y fomento de las cooperativas de producción, transporte, refrigeración y exportación, nuevas y existentes; y

iii) Medidas de apoyo selectivo a la producción en zonas hasta ahora desatendidas.

Recursos forestales

Las perspectivas de exportación dependen de los siguientes factores:

i) Medidas de apoyo a la producción y reforestación, principalmente mediante proyectos de desarrollo de la infraestructura en el Oriente y otras zonas con aptitud forestal;

ii) Intensificación y búsqueda de mercados compradores; y

iii) Promoción para la venta de elaborados de madera (muebles, puertas, ventanas, marcos, madera contrachapada, etc.).

Sombreros de paja toquilla

Este producto se ha venido exportando tradicionalmente. Aprovechando la gran capacidad artesanal existente es posible incrementar las ventas de sombreros, bajo el auspicio de serios programas artesanales de producción y comercialización.

Productos químicos y farmacéuticos

Las posibilidades de exportación y su incremento depende de los siguientes factores:

i) La especialización de la industria existente, y el uso adecuado de su capacidad instalada;

ii) El desarrollo de ciertos productos químicos, drogas e insecticidas, ligados a los recursos naturales disponibles; y

iii) El desarrollo de nuevas producciones, derivadas de los acuerdos de programación del Grupo Andino.

Artefactos electrodomésticos

Para mantener e incrementar sus exportaciones, se deberán realizar las siguientes acciones:

/i) Consolidar

i) Consolidar los mercados existentes y tratar de captar porcentajes adicionales, sobre todo, en los mercados recién iniciados;

ii) Diversificar la exportación de toda la "línea blanca", en los mercados establecidos, para distribuir mejor los costos de comercialización; e

iii) Integrar los procesos existentes para que el país obtenga un mayor valor agregado en esas producciones.

Productos metálicos

Las exportaciones de productos metálicos están vinculados a las asignaciones que ha recibido el país dentro de la programación metalmecánica. Si bien se han instalado algunas plantas, su producción dista mucho de aprovechar en forma eficiente los mercados existentes en la subregión, por lo que se propone:

i) Completar la instalación de las plantas industriales asignadas al país dentro del Grupo Andino;

ii) Aprovechar las asignaciones disponibles, captando un porcentaje creciente de los mercados de la subregión; y

iii) Diversificar la producción y exportación a líneas afines a la producción principal.

Automotriz y autopartes

Las perspectivas de exportación de este rubro, están vinculadas a la puesta en práctica de la Decisión 120 del Acuerdo de Cartagena. El importante monto de exportaciones estimado para los últimos años del quinquenio, depende de que se cumpla adecuadamente el Programa del Sector Automotor previsto en el Plan.

Se deberán contemplar las negociaciones con las firmas seleccionadas para desarrollar las "plantas terminales", asegurando la producción de autopartes esenciales y las exportaciones al Grupo Andino y a terceros países, de conformidad con los contratos firmados.

/Otras

Otras manufacturas

En este rubro están todos los demás bienes manufacturados que se exportan, incluyendo los productos de la pequeña industria y artesanía, que deberán merecer un tratamiento especial en la promoción y fomento de exportaciones. Para ello, las instituciones y mecanismos existentes y, sobre todo, la Organización Comercial Ecuatoriana de Productos Artesanales (OCEPA), deberá intensificar sus acciones para el mejoramiento de la producción, diseño, calidad y promoción en el exterior, incluyendo nuevos mercados aún no investigados, especialmente en los países europeos.

b) Estímulos de carácter financiero

Para expandir la exportación de los bienes señalados, aprovechando las ventajas comparativas y la capacidad instalada existente, hay que incorporar en dichos bienes un mayor porcentaje de valor agregado. Por este motivo, será necesario vincular la concesión del Certificado de Abono Tributario al criterio de valor agregado industrial y al grado de competencia en el exterior.

También es necesario darle una mejor estructura y tecnificación a las actividades que desarrollan las instituciones competentes (MICEI, FOPEX y otras), en el campo de la promoción de exportaciones.

Por otra parte, se organizará un sistema de financiamiento preferencial para la exportación de productos no tradicionales, especializando al Fondo de Promoción de Exportaciones (FOPEX) en el otorgamiento de créditos, e instrumentos mecanismos y sistemas que permitan manejar el bomo de exportación y otros créditos para las exportaciones. Adicionalmente el FOPEX deberá poner en marcha el seguro de crédito a la exportación, para cuyo objeto existen suficientes estudios en la Corporación Financiera Nacional.

c) Servicio de promoción y fomento a las exportaciones

La actividad exportadora constituye uno de los sectores fundamentales en la economía del país que requiere de apoyo técnico y oportuno en los distintos centros geográficos que pueden potencialmente incorporarse al comercio internacional.

/Dentro de

Dentro de los planes de acción del Gobierno Democrático, se otorgará un tratamiento especializado a través de servicios de apoyo a la promoción y fomento de exportaciones mediante la captación, procesamiento, difusión de información técnica, apertura de ofertas, demanda por países, áreas geográficas, tendencias de mercado, normas de calidad y sanitarias de los países compradores, etc.

El servicio de promoción y fomento de exportaciones, tendrá a su cargo la vigilancia de calidad de los productos exportables, adaptación de la oferta a las exigencias del mercado internacional, identificación de demandas a mediano plazo, difusión de mecanismos de promoción de exportaciones y oportunidades comerciales, coordinación de las informaciones sobre la evolución del mercado internacional, capacitación en actividades orientadas a promover exportaciones, apoyo a la creación de empresas de gestión, asesoramiento y participación en ferias y exposiciones internacionales.

Este programa brindará a los diferentes sectores productivos un servicio profesional que responda a la moderna concepción de la actividad y a tono con los intereses de la economía del país. Su estructura institucional en la etapa inicial estará dada por el mecanismo de coordinación que funciona adscrito al MICEI, y para cuyo objeto debe contar con unidades de fomento en los principales centros de exportación del país.

El fomento y promoción de exportaciones estará a cargo de personal altamente calificado y contará con adecuados recursos para el desarrollo y ejecución de sus actividades. Asimismo, el Servicio Comercial en el Exterior, deberá contar con personal especializado, oficinas, equipos, etc., que permitan un adecuado y oportuno desarrollo de la actividad.

En el futuro dicho programa deberá ampliarse concomitantemente con el incremento de la actividad exportadora.

La captación de mercados, en unos productos y el aumento de las ventas en otros, dependerá del incremento de la producción, y de los incentivos que se vayan estableciendo dentro de la política global de promoción de exportaciones.

/5. Políticas

5. Políticas de Importaciones

a) Política general de importaciones

En cuanto a las importaciones, consideradas globalmente, se dará un tratamiento prioritario a los insumos y bienes de capital destinados al sector agropecuario, que ofrece perspectivas, a su vez, de generar exportaciones y constituye, como sector, el núcleo central de las demandas sociales.

Otras acciones específicas, en cambio, deberán necesariamente orientarse hacia la sustitución y racionalización de importaciones, procurando restringir el consumo de bienes suntuarios.

La racionalización y/o sustitución debe efectuarse en los productos considerados prescindibles, tendiendo a reducir y estabilizar su monto anual en alrededor de un 2 por ciento del PIB, lo cual acentuará la selectividad en el uso de las divisas.

b) Política de sustitución de importaciones

El proceso de sustitución de importaciones en la economía ecuatoriana, si bien ha avanzado en forma significativa, está lejos de haberse agotado. Existen amplios márgenes de sustitución tanto en el sector de insumos industriales como en el de bienes de consumo final.

El Plan propone continuar con el proceso de sustitución de importaciones, pero sobre bases diferentes a las tradicionales, promoviendo en forma selectiva y a costos razonables la producción de nuevos bienes.

El MICEI, conjuntamente con el MAG, deberán reexaminar todas las posibilidades de sustituir importaciones en la rama de alimentos básicos, así como disminuir los subsidios a la importación a este tipo de productos, cuya producción nacional debe ser impulsada.

Existen en el país otras líneas de producción para el consumo final, las cuales requieren de una adecuada promoción y protección para aumentar su producción a precios y calidad razonables para los consumidores.

Por otra parte, dependiendo de la factibilidad y definitiva aprobación de los proyectos correspondientes, existen oportunidades concretas de sustitución en las siguientes ramas industriales:

/PROYECTOS

PROYECTOS	Efecto de sustitución de importaciones (en millones de dólares de 1977)
Siderurgia	112.9
Cemento	40.6
Fertilizantes nitrogenados	16.6
Papel	16.1
Subtotal intermedios:	186.2
Automotriz	100.0
Agroindustria (aceites vegetales, harina de yuca y maíz, salsa y jugo de tomates, etc.)	15.0
Antibióticos y productos farmaceúticos	30.0
Insecticidas	3.9
T O T A L	335.1

Por otra parte, cabe señalar que para algunos de estos proyectos (fertilizantes, papel, automotriz, aceites vegetales, etc.), existen posibilidades concretas de que generen excedentes exportables, principalmente en el marco de la integración subregional andina.

Mucho más difícil, por lo menos a corto plazo, va a ser la sustitución de importaciones de bienes de capital, dadas las condiciones de relativo atraso tecnológico y de estrechez del mercado interno; sin embargo, frente a esta situación se propone:

i) Procurar la plena utilización de los bienes de capital importados por parte de la industria nacional;

ii) Promover proyectos específicos, que estén ligados al proceso de integración subregional, especialmente en la rama metal-mecánica, base de un sostenido proceso de industrialización; y

iii) Apoyar la gestión de la Comisión Ecuatoriana de Bienes de Capital (CEPCA).

/c) Arancel externo

c) Arancel externo común

El arancel constituye un mecanismo para canalizar los recursos e impulsar el desarrollo socio-económico del país, y su aplicación racional, permite estimular la producción interna y el fomento de determinados sectores productivos de interés nacional. Para la importación de bienes de capital, materias primas y de consumo, se fijarán tarifas arancelarias, que respondan a un apropiado proceso de selectividad y racionalización acorde con los requerimientos del país.

Los miembros del Grupo Andino deberán adoptar el Arancel Externo Común (AEC) en forma progresiva, ajustando sus tarifas arancelarias nacionales para proteger la producción subregional frente a terceros países, dentro de la mayor eficiencia posible, debiéndose anotar que Ecuador y Bolivia tienen un período más amplio para llegar a los correspondientes niveles de dicho Arancel respecto a los otros miembros del Acuerdo de Cartagena.

Se espera para el futuro que mediante la aplicación del Arancel Externo Común, el país aproveche sus ventajas comparativas en actividades que utilicen insumos básicos naturales y capitalicen a su favor determinados sectores industriales, para promover la expansión y crecimiento equilibrado del comercio exterior ecuatoriano.

En vista de que el Arancel de Exportación vigente no es un instrumento técnico actualizado, se requiere la elaboración de uno nuevo que permita racionalizar las tarifas arancelarias y con sujeción a la clasificación de productos en términos de la Nomenclatura Arancelaria Andina (INABANDINA), tarea que realizarán los Ministerios de Finanzas y de Industrias, Comercio e Integración (MICEI) y otros organismos vinculados al tema.

6. Política de financiamiento externo 1/

a) Crédito externo

El objetivo básico de la política de crédito externo es el de obtener los recursos financieros necesarios en las mejores condiciones posibles para el país.

Con este propósito, la política de crédito externo se atendrá a los siguientes lineamientos:

/i) La

1/ Página 143 y 144 I Tomo.

i) La centralización de las decisiones de contratación de endeudamiento externo en el Ministerio de Finanzas. Estas decisiones se adoptarán sobre la base de los estudios técnicos del CONADE, Banco Central y Ministerio de Finanzas. Además, será necesario crear en el Banco Ecuatoriano de Desarrollo, una cuenta única para las contrapartidas de los préstamos internacionales que recibe el Estado;

ii) El Ministro de Finanzas será el responsable exclusivo de la negociación del crédito externo para el sector público. Para ello designará mediante Acuerdo Ministerial, una comisión de negociación con representantes del propio Ministerio, del Consejo de Desarrollo y del Banco Central. Por lo tanto, estará prohibido gestionar préstamos en el exterior a todas las personas naturales y jurídicas que no hayan sido autorizadas por el Ministro de Finanzas para realizar tales actividades;

iii) El registro obligatorio en el Banco Central de todo crédito externo que se contrate, tanto por parte del sector público como del sector privado;

iv) La conformación de un "grupo permanente de estudios y programación de la deuda externa", con representantes del CONADE, el Ministerio de Finanzas y el Banco Central del Ecuador, cuyas funciones principalmente serían las de: determinación, evaluación, seguimiento y elaboración de informes sobre la deuda externa. Además, se encargará de programar anualmente, con la suficiente oportunidad, el endeudamiento externo que se necesite contratar cada año.

v) El crédito externo se contratará prioritariamente:

- para financiar el componente importado de los proyectos de inversión;
- para mejorar la estructura de la deuda externa; y
- para financiar gastos de capital; y

vi) No se deberá contratar crédito externo sin disponer del respectivo estudio de factibilidad del proyecto de inversión a financiar.

/b) <u>Inversión</u>

b) Inversión extranjera

En lo que se refiere a la inversión directa extranjera, será receptada de acuerdo a las normas generales de las Decisiones 24, 103 y 109 del Pacto Andino.

C. Política monetaria y financiera interna 1/

1. Diagnóstico

El logro de las metas económicas y sociales del Plan - en particular las de inversión y las de los programas de servicios sociales y culturales - exigen un esfuerzo no sólo de los agentes públicos y privados responsables directos de alcanzar dichas metas, sino también de los organismos responsables del sector monetario-financiero y de los agentes de intermediación financiera.

Dadas las tendencias de los flujos monetarios y financieros de los años anteriores, que contribuyeron a la mantención del dualismo, dependencia y concentración de la economía nacional, el proceso de cambio y de desarrollo que el Plan persigue requiere que la política monetaria y financiera enfrente dos grandes propósitos:

i) Reorientar las corrientes de recursos monetarios y financieros hacia los objetivos del Plan; y

ii) Reforzar y actualizar la base legal que norma las actividades del sistema financiero.

La adecuación de la política monetaria y financiera a los fines señalados no será suficiente si no media el compromiso de los agentes financieros privados para colaborar en el esfuerzo nacional que implica el Plan. De igual manera, los agentes financieros públicos deberán regir sus actividades conforme al Plan.

La necesidad de estas orientaciones se infiere de las siguientes características históricas del sistema financiero:

1/ Este título en el original lleva la letra B. Página 167 y ss, Tomo I.

/i) La elevada

/

i) La elevada concentración del crédito tanto por regiones, como en el sector comercio y en un reducido número de sujetos de crédito, marginando de hecho a los pequeños productores, a sus organizaciones comunitarias y, en general, a la población de menores recursos.

ii) El fuerte predominio del crédito de corto plazo, que por lo incipiente del mercado de capitales, ha sido utilizado para el financiamiento de inversiones;

iii) La falta de estímulo para el ahorro, especialmente para los pequeños ahorristas, quienes a causa de la inflación han visto disminuido el valor real de sus depósitos, en circun tancias que sus recursos han sustentado la captación de excedentes por otros grupos sociales;

iv) La significativa expansión de la banca privada extranjera, sustentada más en los recursos nacionales que en el incremento de los capitales destinados a sus oficinas en el Ecuador;

v) La constante expansión del crédito primario en beneficio del sector privado, en tanto el sector público debió recurrir para su financiamiento a fuentes externas; y

vi) La proliferación de cooperativas de ahorro y crédito y de financiadoras, que han desarrollado sus actividades al margen del control de las autoridades monetarias y financieras.

Las características y tendencias del sistema monetario-financiero y la magnitud de los recursos que moviliza hacen indispensable una atención especial a este sector a fin de lograr que sus actividades contribuyan positivamente a la consecución de los objetivos y al espíritu del Plan Nacional de Desarrollo.

2. Objetivos

Conforme con lo expuesto, los fines de la Política Monetaria y Financiera en el período del Plan, serán los siguientes:

a) Contribuir a instrumentar los objetivos económicos y sociales del Plan en coordinación con la política del Sector Público, de

/Comercio y

Comercio y Financiamiento externos, considerando, a su vez, los lineamientos de la Política de Remuneraciones, Precios, Abastecimiento y de contención de la inflación;

ii) Mantener la demanda global en niveles compatibles con un alta utilización de la capacidad productiva y con la ampliación que genere la nueva inversión prevista en el Plan;

iii) Mantener un nivel adecuado de reservas internacionales, que cubra por lo menos 4 meses de las importaciones previstas para el año siguiente;

iv) Generar los niveles de crédito requeridos para complementar el financiamiento de las inversiones previstas en el Plan;

v) Reorientar el crédito hacia:

- los sectores prioritarios establecidos en el Plan;
- las zonas geográficas deficientemente servidas; y
- un más amplio número de sujetos de crédito.

vi) Orientar recursos crediticios y financieros hacia el sector comunitario de la economía;

vii) Contribuir al financiamiento de las inversiones del sector público contenidas en el Plan;

viii) Estimular el ahorro y orientar su utilización;

ix) Fortalecer las entidades financieras del sector público;

x) Desarrollar el Mercado de Capitales mediante el fortalecimiento de las Bolsas de Valores y de las Instituciones Financieras; y

xi) Revisar la legislación pertinente, de acuerdo a las nuevas condiciones financieras del país.

3. Estrategia

Para lograr los objetivos señalados se aplicarán las siguientes estrategias:

i) Se elaborará y aplicará un Programa Monetario y Financiero anual, íntimamente vinculado con la programación y financiamiento del Sector Público, la política del sector externo y con las metas del Plan Operativo de cada año;

/ii) Se hará

ii) Se hará uso en forma armónica y consistente de todos los instrumentos de la política monetaria - encaje bancario, redescuentos y anticipos, tasas de interés, topes de cartera, operaciones de mercado abierto, depósitos previos, compra-venta de divisas en el mercado de cambios, etc. - en función de los requerimientos del Plan y de las diferentes situaciones coyunturales que se presentaren, privilegiando siempre los objetivos y programas económicos y sociales del Plan;

iii) Se recapitalizarán las entidades financieras del Sector Público. Las entidades del Sector Público deben hacer sus depósitos en el Banco Central o en el Banco Nacional de Fomento;

iv) Se pedirá la derogatoria del Decreto que permite los depósitos y las inversiones del Sector Público en el exterior, para que esos recursos sean invertidos en el país;

v) El sector financiero público elaborará y aplicará programas anuales de crédito e inversiones de acuerdo a las metas establecidas en el Plan Operativo Anual y en coordinación con el Programa Monetario y Financiero;

vi) Se estimulará al Sistema Financiero Privado para que en sus operaciones dé prioridad al financiamiento de las inversiones previstas en el Plan;

vii) Se promoverá, bajo estricto control para proteger a los ahorristas, la creación de cooperativas de ahorro y crédito en todo el país, y especialmente en el área rural;

viii) Se auspiciará la creación de nuevas instituciones financieras en las provincias que actualmente reciben menos recursos financieros y crediticios, cuidando que los recursos que capten no se remitan a los centros financieros más importantes;

ix) Se establecerán mecanismos a fin de que un adecuado volumen de crédito promueva la inversión en la agricultura, ganadería, pesca, minería, pequeña industria y artesanía y otras de carácter prioritario;

x) Se crearán nuevos mecanismos de supervisión y control del crédito para que éste sea utilizado en la rama y en el objetivo para los cuales fuesen solicitados, y para que las entidades del Sistema

/Monetario y

Monetario y Financiero realicen sus funciones sin desviar recursos hacia fines distintos a los que fuesen concedidos; y

xi) Se controlará rigurosamente el sistema financiero extrabancario, proponiendo reformas a la Ley cuando ello sea necesario.

4. Políticas a realizarse a través de Instituciones Públicas

Conforme a las estrategias enunciadas se adoptarán las siguientes políticas a ejecutarse por los organismos que a continuación se indican:

a) Banco Central

Bajo la dirección de la Junta Monetaria, el Banco Central diseñará y ejecutará su política atendiendo a:

i) El establecimiento de niveles de crédito primario que satisfagan suficientemente las necesidades financieras del país, en armonía con las metas de este Plan y de los planes operativos anuales;

ii) La definición de nuevas líneas de financiamiento y/o la ampliación de las actuales para orientar recursos hacia los sectores productivos prioritarios establecidos en el Plan;

iii) El suministro de un adecuado volumen de crédito para el sector privado que trabaje en la producción y movilización de productos vitales y de primera necesidad;

iv) La orientación de créditos en favor de las ramas productivas que en el Plan Operativo de cada año se considere necesario apoyarlas con este tipo de recursos;

v) La canalización de créditos en favor de las zonas más deprimidas;

vi) La creación de nuevos sistemas y la vigorización de los mecanismos actuales que permitan mayores flujos financieros internos y externos hacia las actividades que incrementen la producción para el consumo nacional y para la exportación (Fondos Financieros, Bonos de Fomento, Bonos de Exportación, etc.); y

vii) La instrumentación de mecanismos para el financiamiento de las actividades populares urbanas de autogestión, para lo cual deberán dictarse las normas legales correspondientes.

/b) Banco de

b) Banco de Desarrollo

El Banco de Desarrollo canalizará los fondos que le han sido asignados y los nuevos que se le otorguen, a financiar los proyectos prioritarios del sector público incluidos en el Plan y aquellos que fueren considerados prioritarios en base al informe del CONADE.

Para ello deberá:

i) Coordinar su actividad en el proceso de financiamiento con las bancas estatal y privada para que, en conjunto, financien proyectos del Plan que en conjunto, financien proyectos del Plan que por su magnitud así lo exigen; y

ii) Servir como agente financiero para proveer los aportes locales de proyectos financiados con recursos externos.

c) Banco Nacional de Fomento

Para ampliar la capacidad de operaciones de este banco se le capitalizará y se contratará créditos externos.

Su política crediticia se orientará principalmente a:

i) Los pequeños y medianos agricultores que produzcan bienes de consumo interno, concediéndoles créditos de corto y mediano plazo; y

ii) La pequeña industria y artesanía.

Con los nuevos recursos que se le dotará, este banco:

- Establecerá líneas de crédito para financiar a los sectores que producen bienes de consumo popular, así como a los productos de exportación;

- Aumentará el "crédito de capacitación", que en condiciones ventajosas se concederá a pequeños productores, sean éstos agricultores, industriales, artesanos y pescadores así como a cooperativas, comunas y otros organismos de integración comunitaria; y

- Empleará el crédito del Banco Central, a través del redescuento y especialmente de Fondos Financieros, para las actividades del sector agropecuario, de la pequeña industria, artesanía, agroindustria y turismo.

/d) Corporación

d) Corporación Financiera Nacional

Se reforzará la actividad de esta entidad mediante el incremento de su capital y la contratación del crédito externo. Esto le permitirá atender adecuadamente los requerimientos del sector manufacturero y de los nuevos proyectos industriales del Plan.

La Corporación Financiera orientará sus actividades a la financiación de la grande y mediana industria, poniendo énfasis en las actividades manufactureras de exportación y de bienes de consumo masivo para el mercado interno, así como para la exportación de productos no tradicionales. Para ello:

i) Utilizará activadamente el refinanciamiento del Banco Central, mediante redescuentos para las actividades manufacturera, agroindustrial, turística y para el fomento de exportaciones no tradicionales;

ii) Incrementará el fondo de financiamiento para la pequeña industria; y

iii) Ampliará y activará el FOPEX.

Esta Corporación, al otorgar créditos y al adquirir acciones de empresas privadas se atendrá a los siguientes criterios:

- La formación de industrias de exportación;
- El mejoramiento de la gestión económica de las empresas y su rentabilidad; y
- La activación de aquellas industrias que producen bienes de consumo masivo para el mercado interno.

e) Banco Ecuatoriano de la Vivienda

Dado el volumen de soluciones habitacionales previstas en el Plan, se procederá a capitalizar este Banco y a proveerle de los recursos externos necesarios.

Su programa de créditos, respondiendo a las metas del Plan, favorecerá el financiamiento de los programas de vivienda a ejecutarse en el medio rural. Además:

i) Apoyará financiaramente otros programas de vivienda de interés social que apruebe la Junta de la Vivienda;

/ii) Propenderá

ii) Propenderá a la creación de nuevos mecanismos de financiamiento para lospplanes de vivienda; y

iii) Procurará fórmulas de refinamiento que utilicen la cesión de cartera hipotecaria a organismos financieros nacionales.

El Banco apoyará el desarrollo de la actividad de las Asociaciones Mutualistas, a las que asistirá con redescuentos, siempre y cuando sus planes de vivienda se atengan a la legislación vigente y guarden concordancia con los objetivos sociales que el Gobierno Nacional ha establecido para el sector.

f) Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

La inclusión del IESS en el marco de la política financiera obedece al gran volumen de ahorro que concentra, así como a su importante incidencia en las corrientes financieras.

Sin embargo, es menester subrayar que los recursos del IESS, por su naturaleza y por la legislación que los respalda, por los objetivos sociales a que están destinados, no pueden ser tratados, en su empleo y control, de manera similar a los recursos con que operan otras instituciones financieras.

En consecuencia, las operaciones de esta entidad buscarán:

i) Financiar los programas de inversión del IESS que estén de acuerdo con la política social del Plan; y

ii) Que las inversiones financieras que el IESS haga con sus fondos remanentes, mantengan el valor real de dichos fondos, y contribuyan a los objetivos sociales que le son inherentes.

Por lo dicho, tales inversiones se sujetarán:

- A la obtención de una tasa adecuada de rentabilidad;
- A contribuir, tanto como sea factible, a apoyar el financiamiento de los programas del Plan, especialmente los sociales que directa e indirectamente complementan la función del IESS; y
- A las políticas monetarias y financieras del Estado.

/Para concretar

Para concretar lo anterior:

i) El organismo competente establecerá para estas inversiones una tasa mínima de interés adecuada;

ii) Dichas inversiones beneficiarán preferentemente al sector público; y

iii) Las decisiones del Consejo Directivo del IESS sobre esta clase de inversiones respetarán los criterios anteriores y la política indicada en el Plan.

5. Políticas para las Instituciones Privadas del Sistema Financiero

Con el propósito de obtener la mayor colaboración posible de los agentes financieros privados para la consecución de los objetivos económicos y sociales del Plan, las autoridades monetarias realizarán las siguientes políticas de carácter general:

i) Aplicación del sistema de tasas selectivas de interés para los préstamos que concede la banca, con el objeto de canalizar mayores recursos financieros hacia las actividades económicas prioritarias;

ii) Uso del Sistema de Tasas de Redescuento Diferenciadas del Banco Central, con el mismo objetivo económico señalado en el literal anterior; y

iii) Empleo del sistema de encaje mínimo legal diferenciado por clase de depósito, con el objeto de estimular la captación del ahorro.

En lo que tiene relación a la banca extranjera en particular, se propondrán modificaciones a la legislación vigente, con el objeto de que contribuya con mayores recursos propios al desarrollo del sistema financiero nacional.

Además de las políticas generales enunciadas, será menester que la Superintendencia de Bancos, organismo supervisor y contralor de las actividades del sistema financiero, cumpla las siguientes finalidades:

i) Asegurar la estabilidad legal de las instituciones del sistema;

ii) Controlar que los recursos del sistema financiero sean operados y canalizados de acuerdo a las normas legales y a las establecidas por las autoridades monetarias y financieras competentes;

/iii) Tomar

iii) Tomar las providencias para que los depósitos del público sean suficientemente respaldados; y

iv) Evitar la concentración del crédito.

La Superintendencia propondrá modificaciones a la legislación vigente, con el objeto de:

- Que entren bajo su control las cooperativas de ahorro y crédito;

- Que sean más estrictas las normas que sancionen la intermediación financiera clandestina; y

- Que quienes tengan participaciones importantes en el capital de las entidades financieras no puedan utilizar en su provecho ni en el de las empresas a que están vinculados, el crédito de tales instituciones, estableciéndose al efecto fuertes limitaciones. Además se deberá propiciar la democratización del capital y del crédito.

Respecto a los agentes financieros privados, se aplicarán las siguientes políticas:

a) Banca privada

En relación a la Banca Privada:

i) Se estudiarán nuevos mecanismos de captación de depósitos de ahorro y se estimularán los que se estimen convenientes;

ii) Se incentivarán las iniciativas de la banca privada destinadas a desconcentrar sus operaciones en términos regionales; y

iii) Se estimularán las nuevas líneas de crédito que esta banca establezca para favorecer a los sujetos de crédito de menor capacidad operativa, así como a las organizaciones comunitarias formales e informales.

b) Sistema mutualista

Para que el sistema mutualista pueda cumplir adecuadamente con el papel social que le corresponde:

i) Se revisará su legislación de manera que se resguarden los intereses de todos sus miembros, especialmente frente al poder y atribuciones de los administradores;

/ii) Se reorientará

ii) Se reorientará su actividad para atender en mayor grado al financiamiento y ejecución de programas habitacionales que beneficien a los sectores populares; y

iii) Se financiarán programas de vivienda social con líneas de crédito de organismos internacionales, a través del Banco Ecuatoriano de la Vivienda.

c) Financieras privadas

i) Estas entidades deben continuar orientando sus recursos preferentemente al sector industrial y demás sectores productivos;

ii) Se estimulará la participación de las financieras en la dinamización del mercado de valores, tanto en su calidad de emisores de títulos como de inversionistas; y

iii) El Ministerio de Finanzas y la Superintendencia de Bancos tomarán en cuenta la política de descentralización del desarrollo que contiene el Plan para autorizar la instalación de nuevas compañías financieras y exigirán, además, la presentación de estudios de factibilidad.

d) Mercado extrabancario

El mercado extrabancario del dinero comprende toda actividad de intermediación financiera que desarrolla su acción al margen de las disposiciones y control de la autoridad monetaria.

Con el objeto de darle mayor consistencia a la política monetaria y financiera, y a que estas instituciones se incluyan en el esfuerzo nacional para alcanzar las metas del Plan, será menester:

i) Establecer la obligatoriedad de proporcionar a los organismos públicos pertinentes, la información estadística que sobre sus actividades sea requerida;

ii) Normar las actividades de estos agentes, en particular lo referente a encajes legales y reservas.

e) Compañías de seguros

i) Se propenderá al fortalecimiento financiero y operativo de las empresas aseguradoras mediante la elevación del capital mínimo legal y a través de normas sobre la capitalización de sus reservas;

/ii) Se

ii) Se auspiciarán las inversiones de las compañías de seguros que coadyuven a la realización de los programas de interés nacional contenidos en el Plan;

iii) Se promoverá que las empresas aseguradoras atiendan riesgos no cubiertos en los sectores agropecuarios, industrial y de exportación;

iv) Se adoptarán medidas para establecer un seguro que cubra los riesgos del transporte colectivo y de sus usuarios; y

v) Se propenderá a través del sistema educacional formal, a la creación de carreras profesionales afines de la actividad de los seguros

D. Política de precios, abastecimiento y remuneraciones 1/

Como un medio para compatibilizar los estímulos que el Plan busca dar al incremento de la producción y a la inversión, con el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población, sin que aumenten las presiones inflacionarias, se aplicarán de manera coordinada las siguientes políticas:

1. En precios y abastecimiento

i) En el sector agropecuario, se establecerá, a nivel de productores, un sistema de precios rentables sobre la base de análisis de costos, tomando en cuenta, además, los subsidios, créditos a menor tasa de interés otorgados por entidades públicas, y otros beneficios o economías que la política pública haga llegar a los productores.

Igualmente el sistema de precios rentables propenderá a incrementar la productividad;

ii) Se ampliarán los centros de acopio locales y los centros de distribución regional, que además de reducir los costos de almacenamiento, preserven la calidad de los productos, su oportuno despacho a los mercados de consumo y que reduzcan o eviten las mermas;

iii) Se hará actuar más efectivamente el poder comprador administrado por organismos estatales, concretamente por ENAC y ENPROVIT, como forma de garantizar, por un lado, un oportuno y adecuado mercado a los

1/ En el original corresponde a la letra C.

/productores, y

productores, y por otro, de reducir los costos y márgenes de comercialización, impidiendo así que los beneficios excesivos de la intermediación comercial eleven aún más los precios al consumidor y se practique la acumulación de existencias con fines especulativos;

iv) Con el mismo objetivo anterior se fomentará la creación de cadenas de comercialización organizadas y dirigidas por los productores privados y por los consumidores;

v) Se formularán y ejecutarán programas especiales de importaciones de productos esenciales para la dieta alimenticia, cuando los Ministerios de Agricultura e Industrias y Comercio, prevean que la producción nacional no será suficiente para abastecer los mercados, o cuando aparezcan alzas de precios especulativos o acaparamientos;

vi) Se acordarán convenios de producción para productos específicos de uso masivo, entre el Ministerio de Industrias y empresas productoras, sobre la base de que estas últimas se comprometan a producir y distribuir determinados volúmenes de esos productos a precios especiales, a cambio de ciertos incentivos que el Gobierno pueda concederles a través del crédito, de derechos arancelarios u otros instrumentos;

vi) Se aplicarán, como se explica en el capítulo de política y programación del Sector Público del II Tomo, sistemas progresivos de tarifas y precios de servicios públicos que permitiendo el financiamiento de la empresa, pueda subsidiar el consumo mínimo esencial, en particular para los sectores de más bajos ingresos;

viii) Se pondrá en marcha una activa política de normalización de los productos de consumo; y

ix) Se promoverá entre productores y distribuidores formas de empaque y presentación de los artículos que, resguardando su calidad, reduzcan los costos y los precios.

2. <u>En comercialización y organización del consumidor</u>

Las formas más efectivas de contener el alza especulativa de los precios son, de una parte, inducir a los productores y distribuidores a una real y verdadera competencia, y de otra, a la racionalidad del

/consumidor y

consumidor y a su toma de conciencia acerca del poder comprador que maneja, esto último debe complementarse, en consecuencia, con el necesario estímulo a la organización de los consumidores.

Con este propósito se llevarán a cabo las siguientes acciones:

i) A través de los mecanismos de organización y participación popular se promoverá la formación de cooperativas de consumidores, comisariatos y otras organizaciones que aseguren el abastecimiento a menores precios;

ii) Utilizando los mecanismos señalados se realizarán amplias campañas para educar al consumidor en el uso racional de sus ingresos y en la forma de relacionarse con los sistemas de distribución comercializada al detalle;

iii) Se exigirá el cumplimiento de normas de comercialización especialmente sobre la marcación de precios y controles de pssos y de calidad, realizando amplias campañas de información y educación al consumidor en estos aspectos; y,

iv) Se hará un control más riguroso de las normas de propaganda comercial y de difusión de productos, para proteger al consumidor y a su familia de influencias que le induzcan a decisiones inconveniente:

3. <u>En remuneraciones</u>

En cuanto a los sueldos y salarios, el Gobierno buscará que éstos no pierdan su valor adquisitivo como consecuencia de la inflación y que su nivel se eleve conforme se incrementa la productividad del conjunto de la economía y de las empresas en particular. Por otra parte, es su propósito impedir que las ganancias del capital aumenten en desmedro de las remuneraciones de los trabajadores por lo que propenderá a que éstos gengan una mayor participación en la distribución del ingreso nacional.

La política de remuneraciones señalada, se ejecutará a través de los siguientes mecanismos:

i) Promover la organización de los trabajadores para que a través de ésta aumente su capacidad de negociación;

/ii) Ampliar

ii) Ampliar el número de las comisiones de salario mínimo, para que ellas abarquen el mayor número de trabajadores;

iii) Estimular el sistema de contratación colectiva, para que a través de él los trabajadores de las empresas puedan mejorar sus salarios de acuerdo a las condiciones de cada una de ellas;

iv) Revisar las remuneraciones mínimas, en función de las necesidades vitales de los trabajadores, a cuyos efectos se realizarán estudios con la participación de representantes del Gobierno, los empresarios y los trabajadores; y

v) Fijar los valores mínimos para los distintos trabajos o servicios de quienes laboran por cuenta propia.

E. Política de contención y reducción de la inflación

Por la trascendencia que la política instrumental tiene para la formación de los costos y precios, para las remuneraciones y la rentabilidad de las inversiones, así como para la producción y productividad de los distintos sectores, cabe precisar los lineamientos y criterios a que se ceñirá la política de contención y reducción de la inflación.

Las fuentes inflacionarias más permanentes de la economía ecuatoriana y más difícil de superar, como se señaló en el diagnóstico, son de carácter estructural. Están vinculadas a la concentración de la riqueza y del ingreso, a la baja productividad, especialmente del agro, al escaso grado de integración regional y de las actividades productivas, así como a las características de la comercialización de bienes de consumo. Estas condiciones hacen que la producción y la importación de bienes y servicios generados por la economía no crezcan de inmediato con la rapidez necesaria, ni ofrezcan los tipos de bienes requeridos para satisfacer la demanda, cuando ésta se dinamiza a causa de aumentos súbitos del volumen de inversiones o del nivel de demanda. Además, una parte significativa de la inflación viene desde el exterior, de los países industriales que han sido afectados por procesos inflacionarios y desde los cuales Ecuador hace sus importaciones.

/Por estas

Por estas causas, la ejecución del Plan se inicia con tensiones inflacionarias que, por una parte, se tratarán de contener y reducir y, por otra, se procurará anular los efectos negativos que genera el alza de precios especialmente en los sectores con ingresos fijos. Para ello, se seguirán tres líneas generales de acción:

i) Reforzar a través de los proyectos y programas de este Plan el aumento de la producción y de la productividad, a la vez que procurar una más expedita circulación de la producción entre las regione y actividades sectoriales;

ii) Mantener un permanente control de la balanza de pagos, del uso del crédito externo, del financiamiento de la inversión pública y de la emisión monetaria y generación de créditos, para que se ajusten a los lineamientos establecidos por el Plan y el programa operativo anual; y

iii) Aplicar políticas específicas de abastecimientos, precios y remuneraciones, sobre las bases indicadas en la sección C de este Capítulo.

Las metas de contención y reducción de la inflación interna se fijarán en cada año del quinquenio 1980-1984, a la luz de las condiciones internacionales y nacionales que la economía enfrente. De igual forma, anualmente se formularán las medidas de políticas destinadas a contener o frenar la inflación, y a compensar sus efectos negativos, sobre las siguientes bases:

- Que el presupuesto de ingresos y gastos públicos no acreciente las presiones inflacionarias;

- Que se racionalice el empleo de la capacidad de importación a través de un presupuesto anual de divisas que garantice el abastecimiento externo de bienes y servicios que requiere la inversión programada, la producción y el consumo esencial;

- Que se programe la expansión monetaria y la distribución del crédito primario, de tal forma que ateniéndose a la política monetaria y financiera enunciada en la sección B de este Capítulo, las actividades productivas, especialmente de bienes esenciales y las inversiones

/prioritarias, no

prioritarias, no tengan que comprimirse por falta de circulante. Por otra parte, esta programación procurará que el aumento de la liquidez sea compatible con las estimaciones del crecimiento real de la economía y la tasa máxima de inflación aceptable conforme a las condiciones previstas para el corto plazo; y

- Que los ajustes medios de sueldos y salarios se realicen en concordancia con los incrementos de los precios, de los niveles medios de productividad y las tasas medias de ganancia, evitando, por un lado, el deterioro del poder adquisitivo de las remuneraciones, y por otro, que los incrementos de estas no presionen los precios por encima de los límites señalados. Igualmente, para que los precios no suban será necesario que la ganancia de las empresas se base en el aumento de su productividad y el mayor volumen de su producción y venta.

Será criterio fundamental de la política anual de contención y reducción de la inflación, evitar que se generen en la economía nacional condiciones recesivas y de desempleo.

Anexo II

PROPOSICION DE POLITICA PARA INICIAR UN
NUEVO PERIODO GUBERNATIVO

(Ejemplo)

PRESENTACION

Explicación

Esta es una proposición hecha para poner en marcha la política de un nuevo gobierno, que heredó una situación nacional caracterizada por un gran volumen de obras públicas en ejecución, por una inflación en aceleración, por tendencias recesivas, pero con buenas expectativas de exportaciones. El nuevo gobierno esta constituido por partidos que en el gobierno anterior constituían la oposición y que ganaron el poder sobre la base de un detallado programa y una amplia crítica al Gobierno anterior.

Este documento contiene los lineamientos básicos para la formulación del Plan Operativo 1980 y su empalme con la Política Económica del año en curso.

Los lineamientos se refieren a tres tipos de objetivos:

a) Los de carácter general o real: crecimiento, empleo e inversión.
b) Los de carácter coyuntural: control de la inflación, del déficit del balance de pagos, del equilibrio del financiamiento público y de la liquidez monetaria.
c) Los de carácter programático: programa de la política social, de viviendas, de apoyo al sector privado y de reprogramación del gasto público.

En cuanto a la política instrumental, los lineamientos versan sobre:

a) Las políticas de precio, abastecimientos y remuneraciones.
b) La política de ingresos y gastos públicos.
c) La política de comercio y financiamiento externos, y
d) La política monetaria y de financiamiento internos.

/A. OBJETIVOS

A. OBJETIVOS

La política económica instrumental se orientará en dos sentidos: Por un lado, procurará superar progresivamente los desequilibrios coyunturales y, por otro, asentará las bases de una estrategia de desarrollo, que haga posible la ejecución del Programa de Gobierno dentro de condiciones de un relativo equilibrio económico, financiero y de la balanza de pagos.

1. Dentro del lineamiento anterior, los objetivos generales que perseguirá la política instrumental son:

a) Evitar que continúe la desaceleración que desde el año pasado viene experimentando el crecimiento de las actividades productivas internas 1/ e impedir que llegue a configurar una situación depresiva.

El crecimiento del PIB de las actividades internas en 1978 fue de 7,3 por ciento y en el período 1974-1978 del 9 por ciento promedio anual. De continuar en 1979 y 1980 esta desaceleración, la tasa podría quedar por debajo del 4 por ciento.

b) Evitar que el desempleo alcance a niveles superiores al 6 por ciento.

La desocupación en 1978 fue 5 por ciento de la fuerza de trabajo (5,5 por ciento urbana y 3,2 por ciento rural). Lo que significa que 206 mil personas permanecían sin empleo.

Dado el crecimiento de la fuerza de trabajo (4,0 por ciento al año),2/ para seguir manteniendo la tasa de desocupación de 1978, sería necesario crear unos 170 mil nuevos puestos de trabajo,3/ para lo cual el PIB de las actividades internas debería crecer a una tasa anual no menor al 6 por ciento.

1/ Este concepto no incluye minería.

2/ Incluyendo inmigración.

3/ Para absorber los nuevos contingentes aportados por el aumento de la población activa residente más la inmigración.

/En cambio,

En cambio, si el crecimiento del PIB de las actividades internas fuera - por ejemplo - del 3 por ciento, 340 mil personas quedarían sin ocupación en 1979 y 480 mil en 1980, lo que significa una tasa de desocupación del 9 y 10 por ciento, respectivamente. Tales niveles de desempleo constituirían una flagrante contradicción con la política social anunciada en el programa de Gobierno.

c) Mantener un nivel de inversión compatible con:

- Una tasa de crecimiento del PIB de las actividades internas no menor del 5 por ciento en 1979 y del 6 por ciento en 1980.

- Un desempleo máximo del 6 por ciento de la fuerza de trabajo en el bienio 1979-1980.

- La consolidación progresiva del plantel industrial, poniendo en marcha los establecimientos productivos recién construidos y terminando los que están en proceso de construcción.

- Los resultados de una revisión de las prioridades de los proyectos del sector público y de su ritmo de avance, según la necesidad estratégica de los mismos.

Conforme a los objetivos anteriores, la inversión bruta total - sin considerar el sector minero - en el bienio 1979-1980 debería aumentar a una tasa media anual del 2 por ciento, en circunstancias que en el período 1974-1087 evolucionó a una tasa media anual de 13 por ciento.

2. En opinión fundada de la Oficina Central de Planificación el logro de los objetivos antes enunciados y el manejo de la política instrumental, serán compatibles con:

a) El control del proceso inflacionario, dentro de términos compatibles con su origen estructural, con las nuevas características provenientes del escenario internacional y con los efectos derivados de la propia política instrumental.

En efecto, la tasa de inflación interna, en lo sustantivo, será determinada por:

/- La inflación

- La inflación importada, que se pronostica alcanzará en 1979 a una tasa de dos dígitos, mayor a la registrada en 1978.

- La nueva política de precios, basada en liberaciones, ajustes escalonados y discretas regulaciones.

- Por las presiones de la demanda sobre la oferta. La primera ha tendido a desacelerar y en futuro inmediato la política instrumental evitará reacelerarla. La segunda, tenderá a elevarse siguiendo el ritmo de la demanda sobre la base de una mayor producción nacional.

La acción de conjunto de los tres factores identificados, podrían dar lugar a las siguientes situaciones:

- Que la tasa de inflación de 1979 se ubicara en una banda de 11-14 por ciento.

- Que fuera mayor y tendiera a mantenerse por sobre la anterior, en cuyo caso será necesario intensificar el instrumental más efectivo a estos fines, resguardando el crecimiento, el empleo, la inversión y una determinada condición de desequilibrio del balance de pagos.

Para conocer y calificar la tendencia del proceso inflacionario es imprescindible una observación permanente de su evolución por parte de un equipo especializado formado por la Oficina Central de Planificación, el Banco Central, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Hacienda, que informe mes a mes al Consejo Económico de Ministros, identificando las causas de su variación y sugiriendo revisiones del instrumental operativo de la política económica.

b) El manejo de un déficit de la balanza de pagos compatible con los requerimientos de las actividades productivas internas y la formación de capital.

La positiva evolución de los precios internacionales de las exportaciones y la desaceleración del gasto corriente en importaciones resultante de la aplicación de las políticas arancelarias y medidas tendientes a restringir las importaciones no esenciales y otros gastos en divisas

/prescindibles, harán

prescindibles, harán que el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos se reduzca del 53 por ciento del valor de las exportaciones de bienes a que alcanzó en 1978, a un 33 por ciento en 1979 y a un 25 por ciento en 1980.

Por otra parte, la estimación del movimiento de capitales - dado el uso de la deuda externa que harían los sectores público y privado y las corrientes de inversiones a renta variable - permitiría la mantención de un nivel de reservas equivalente al valor de 6 meses de importaciones.

Dada la trascendencia de la balanza de pagos se hace necesario una permanente vigilancia de la venta de divisas del Banco Central a la banca comercial, de manera que cuando sobrepase el promedio móvil de los últimos 12 meses, se adopten medidas correctivas.

Después de este período inicial (1979-1980) se debe alcanzar una más efectiva sustitución de importaciones gracias a las nuevas líneas y niveles de producción aportados por los proyectos puestos en marcha y un nivel más significativo de las exportaciones no tradicionales, que se incentivarán con nuevos instrumentos.

c) Se tenderá a un equilibrio financiero del sector público, sobre la base de una política de gasto que permita alcanzar las tasas previstas de crecimiento económico para 1979-1980, al tiempo que se reorientará, tanto el gasto corriente como de capital, hacia la satisfacción de las necesidades prioritarias en cumplimiento de los postulados del Programa de Gobierno. En este sentido, se mantendrá el gasto social per cápita en términos reales y se llevará a cabo una reprogramación de las inversiones públicas.

En lo que respecta a los ingresos, se seguirá una política que fortalezca el sistema de ingresos internos para que junto con la nueva situación de los ingresos fiscales provenientes del sector exportador permita reducir al mínimo necesario el endeudamiento público.

/d) Se procurará

d) Se procurará que la liquidez monetaria evolucione a una tasa equivalente al crecimiento real del PIB de las actividades internas más la tasa de aumento de los precios.

La política de crédito y la política fiscal deberán ser consistentes con este lineamiento y cuando la liquidez se coloque por encima o por debajo de los límites establecidos, se aplicarán de manera consecuente, instrumentos regulatorios por parte de los organismos competentes, evitando de esta manera que los excesos de liquidez coadyuven a las tendencias inflacionarias o que los déficits de la misma comprometan los ritmos de expansión de la actividad productiva y de la inversión.

3. Los objetivos señalados anteriormente están sustentados por una producción y volumen de exportaciones del orden de 2,30 a 2,35 millones de libras 4/ diarios, con una exportación de alrededor del 87 por ciento de la misma, a los precios resultantes de los acuerdos internacionales con otros países productores de las mismas exportaciones, y las condiciones específicas del mercado interno para esos productos.

4. En el contexto de los objetivos antes enunciados y en función de la redefinición de la política pública, la política económica instrumental privilegiará las siguientes realizaciones del Gobierno:

a) Un primer programa de Política Social a llevar a cabo en 1979-1980,5/ basado en objetivos y metas específicas relativas a:

- Educación
- Salud
- Nutrición
- Asistencia Social

4/ Unidad física convencional.

5/ La idea en que se basa esta proposición es que la política social, en la parte que se efectúa a través de las actividades del Sector Público, se estructure a base de sucesivos programas cada vez más amplios y significativos, en tanto no se apruebe y ponga en marcha el plan de mediano plazo que se empezó a preparar.

/- Seguridad Personal

- Seguridad Personal
- Aseo Urbano
- Transportes
- Servicios urbano y rurales de agua y electricidad
- Red de cloacas y alcantarillado para poblaciones urbanas y rurales.

Los Ministerios y Entes Públicos responsables deberán señalar con exactitud sus respectivos programas, dentro de los recursos presupuestarios preasignados a estos fines.

b) La iniciación - como primera etapa (1979-1980) - 6/ del programa de viviendas de interés social y de habitaciones para los estratos de ingresos medios realizado por el Sector Público. El objetivo inmediato de este programa sería tender a instrumentalizar un promedio anual de 70 mil soluciones habitacionales. Los entes públicos responsables del programa presentarían sus objetivos y metas específicas con sus respectivas fuentes de financiamiento, las que acordarán con el Ministerio de Hacienda.

c) Un conjunto de acciones públicas - relativas a crédito, suministros, obras de infraestructura o de equipamiento complementarios - destinadas a apoyar la terminación y puesta en marcha de los nuevos establecimientos productivos del sector privado.

Durante 1979-1980, estas acciones serán prioritarias respecto a otras destinadas a facilitar la iniciación de nuevos proyectos privados, a menos que se trate de inversiones relacionadas con la producción de insumos esenciales para el programa de viviendas y con el abastecimiento de bienes de consumo básico. Para diseñar las acciones señaladas es necesario efectuar rápidamente un registro de los establecimientos indicados y de sus necesidades de apoyo.

6/ En la política social de viviendas, también la idea es diseñada en etapas sucesivas de ampliación progresiva en cuanto a número de viviendas y a su financiamiento.

/Esta política

Esta política esta orientada a acelerar el aumento de la oferta, a elevar la productividad y hacer altamente económica las nuevas inversiones. Si por falta de demanda o de apoyo, esa masa de inversiones se demorara en madurar más de lo programado, traería - fuera de la ineficiencia económica - dificultades a sus propietarios, toda vez que tienen que servir la deuda interna y externa en que incurrieron para su financiamiento, lo que a su vez se transformaría en un problema para los entes financieros públicos que otorgaron créditos y avales.

d) Una reprogramación de las inversiones públicas, basada en la revisión de la prioridad y plazos de terminación de proyectos en ejecución, en los estudios de factibilidad de nuevos proyectos y en la posibilidad de iniciar otros compatibles con las prioridades del programa de gobierno.

Los criterios a seguir en la reprogramación, facilitarán el desarrollo de proyectos que:

- Impliquen fuentes energéticas sustitutivas del petróleo y que no demanden o que demanden pocas importaciones para su funcionamiento;
- En las relaciones intersectoriales permitan el normal desarrollo de otros proyectos o de otras líneas de producción;
- Superen cuellos de botellas de importancia, tanto desde el punto de vista territorial como productivo;
- Redunden de inmediato y de manera significativa en frenar el alza del costo de vida de los estratos bajos y medios;
- Demanden relativamente pocos recursos para terminarlos y ponerlos en marcha.

5. En síntesis, el bienio 1979-1980, constituirá una primera fase de iniciación de los programas de política social y de vivienda; de inducción a una mejor integración y productividad de la economía, aprovechando la inversión existente; de ordenación de la política económica instrumental y de preparación para continuar después

/intensificando la

intensificando la política social y de vivienda; así como llevar a la economía a un ritmo más intenso y sostenido de crecimiento e integración sectorial y regional, en mejores condiciones sociales e institucionales del país y en el contexto de adecuados de equilibrios económicos y financieros.

Esta política se conectará, después, con el Plan 1981-85 que se ha empezado a formular.

B. POLITICA INSTRUMENTAL

Esta política se organizará sobre la base de los siguientes instrumentos:

I. Precios para el Sector Privado

En este campo la política se orientará a liberar gradualmente los precios, conforme a los acuerdos de la Comisión de Precios, a cuyos efectos se aplicará los siguientes criterios:

1. Para precios de productos industriales y de la agroindustria

a) Liberar en el corto plazo una lista de 18 productos.7/

b) Liberar a mediano plazo, acondicionados a negociaciones, una lista de 7 productos.7/

c) Mantener el control, revisando sus precios cuando se estime oportuno, de una lista de aproximadamente 40 productos.7/

2. Para precios de servicios

a) Considerar liberales 5 tipos de servicios.7/

b) Mantener controlados, revisando sus precios cuando se estime oportuno, 4 tipos de servicios.7/

7/ La lista se da por separado, por ser confidencial hasta cuando se aprobara la política y el Gobierno decidiera hacerla pública.

/3. Para precios

3. Para precios agrícolas

a) Establecer precios mínimos al nivel del productor que cubran los costos de producción y regular el precio al detalle, a una lista de 6 productos.

b) Establecer precios mínimos al nivel del productor que cubran costos de producción y dejar libre el precio al detalle, a 2 productos.8/

c) Establecer precios mínimos previendo una justa tasa de rentabilidad y regular los precios al detalle, a una lista de 14 productos.8/

d) Establecer precios mínimos, previendo una justa tasa de rentabilidad, y regular y subsidiar los precios al detalle, a una lista de 5 productos.8/

II. Precios y tarifas de las empresas públicas

En esta área la política se atendrá a las siguientes orientaciones:

1. Consumo residencial

Aplicar escalas de tarifas fuertemente progresivas, partiendo de un tramo inferior o inicial de consumo, cuyo precio sea subsidiado.

2. Tarifas para empresas privadas

Fijar los precios o tarifas de manera que cubran los costos de producción más una adecuada tasa de rentabilidad.

3. Tarifas entre empresas públicas

Establecer un sistema de descuentos sobre la base de convenios entre las empresas demandantes y oferentes para prevenir que la tasa de rentabilidad implícita en los costos no opere en cascada elevando los precios finales cobrados al sector privado.

4. Precios y tarifas regionales

Establecer tarifas o precios especiales - o descuentos como en el caso anterior - orientados a incentivar la desconcentración industrial y el desarrollo de las regiones deprimidas.

8/ Indicados por separados por razones señaladas.

/5. Período de

5. Período de reajuste

La fijación de los precios y tarifas conforme a los criterios anteriores se realizará gradualmente, pero aplicando tan pronto como sea posible, los numerales 1, 3 y 4. Antes del término de 1980 habrá entrado en aplicación toda esta política, habiéndose logrado que los ingresos de las empresas cubran adecuadamente sus costos de producción.

Esta política tomará en cuenta el grado de ineficacia de algunas empresas, para las cuales se complementará con programas de mejoramiento de su eficiencia operativa que redunde en menores costos, los cuales deberán aplicarse en los próximos 18 meses.

6. Comité de precios, tarifas y financiamiento de las empresas públicas

A los efectos de implementar la política definida se establecerá por Decreto Presidencial un comité especial constituido por representantes de los Ministerios de Economía, de Hacienda y de la Oficina Central de Planificación, encargado de estudiar y autorizar las solicitudes de fijación de precios y tarifas de las empresas, y de evaluar las condiciones financieras de las mismas, sugiriendo en este último aspecto, las soluciones más pertinentes dentro de los lineamientos de la política económica general. Dicho comité contará en cada caso con un representante de la empresa o sector involucrado, y una secretaría técnica permanente.

III. Precio de la gasolina

El propósito de la política será reducir la tasa de aumento del consumo de este combustible, como forma de desacelerar las importaciones. Pero conforme a la experiencia de diversos países, el consumo de este producto es inelástico a su precio, además sus aumentos crean factores subjetivos que difunden presiones inflacionarias en la economía. En función de estas consideraciones se establecen los siguientes criterios:

/1. Promover que

1. Promover que el parque automotor se vaya formando progresivamente con vehículos de mayor rendimiento, especialmente en los equipos de carga y pasajeros (política automotriz).
2. Desarrollar formas alternativas de transporte.
3. Prohibir la importación e instalación de equipos generadores de energía a base de gasolina en que es factible utilizar energía del sistema nacional de electricidad.
4. Establecer como obligatorio y con alcance nacional un día de no funcionamiento para vehículos particulares.
5. Introducir ajustes marginales en el precio de manera que no se altere demasiado la relación de precios con otros energéticos de producción nacional. Dichos ajustes se introducirán en momentos oportunos para que no activen las tendencias inflacionarias.

IV. Subsidios

Se tenderá a eliminar al máximo el número de subsidios; sin embargo, se mantendrán los que ayuden a paliar efectos de alzas derivadas de la política de precios, tales como:

1. El subsidio a productos esenciales de la dieta básica, destinado a beneficiar a los consumidores de menores ingresos, mediante abastecimientos realizados por la Empresa Nacional de Distribución.
2. El subsidio al precio de la leche, trigo, fertilizantes y cal.

V. Abastecimientos

Se aplicará una política altamente preventiva para evitar problemas de abastecimientos, al tiempo que se implementarán medidas destinadas a compensar al alza del costo de vida. En este sentido, se debería:

1. Trabajar activa y eficazmente, a través de la Empresa Nacional de Distribución.
2. Desarrollar los mercados periféricos por medio de esa misma empresa.

/3. Desarrollar los

3. Desarrollar los comedores populares y ampliar las acciones del Instituto Nacional de Nutrición.

4. Mejorar los servicios asistenciales.

5. Constituir un comité de consulta con el sector privado para preveer y planificar oportunamente abastecimientos.

VI. Remuneraciones

En este campo la política se centrará en las siguientes tres áreas:

1. Sector público

Se revisarán las remuneraciones de este sector con el propósito de:

a) Compensar los niveles de remuneraciones bajas y medias.

b) Mejorar la capacidad de contratación del sector para profecionales y ejecutivos de alto nivel.

2. Sector privado

Este sector se atendrá a la contratación colectiva negociada.

3. Sueldos y salarios mínimos

Se procederá a nivelar las remuneraciones mínimas, con el propósito de favorecer a los trabajadores no sindicalizados y que no se benefician con la contratación colectiva.

VII. Gasto público

El gasto público total se mantendrá en los niveles necesarios para que el PIB interno crezca a las tasas previstas del 5 y 6 por ciento en los años 1979 y 1980, respectivamente, al mismo tiempo que se racionalizará conforme a los lineamientos siguientes:

1. El gasto social se expandirá, por lo menos, a una tasa equivalente al aumento de la población más la tasa de inflación y se reorientará de manera que permita implementar los programas de la política social.

/2. El gasto

2. El gasto en inversiones - acotado en el lineamiento general antes indicado - será el resultante de la siguiente calificación de los proyectos públicos:

a) Proyectos para los cuales es altamente prioritario continuar su ejecución conforme a su programación original:

i) El Plan de Inversiones de la industria exportadora.

ii) El Plan de energía eléctrica.

iii) Los Programas Industriales de la región sur.

iv) El Metro de la ciudad capital.

b) Proyectos prioritarios, cuyo avance o terminación son recomendables:

i) Parques y zonas industriales.

ii) Puertos y Aeropuertos.

iii) Las siguientes obras viales:

- Autopista de la Costa Sur
- Autopista Centro Occidental
- Autopista Ciudad San Juan-San Cristóbal
- Carretera Panamericana tramo 8
- El programa de Vialidad Rural

iv) Programa de acueductos regionales.

v) Programa de represas y obras de riego.

vi) Obras educacionales y asistenciales.

c) Desfasar su inicio y reprogramar la primera etapa del programa siderúrgico.

d) Desfasar su inicio y reprogramar el proyecto del Ferrocarril Norte.

e) Desfasar el inicio del proyecto Naval.

f) Reprogramar el proyecto de petroquímica.

g) Revisar la dimensión y programación del programa Red de Silos.

3. A lo anterior se agregarán los compromisos derivados de los programas públicos de apoyo al sector privado para consolidar e intensificar las siguientes líneas de producción, a las que se les concede una alta prioridad:

/i) Cemento

i) Cemento

ii) Metalmecánica

iii) Automotriz

iv) Agroindustria, y

v) La reactivación del programa de traslados de industrias al interior.

4. Se considerará, además, los siguientes programas y obras nuevas:

a) Con alta prioridad:

i) El Plan de viviendas de interés social, con un promedio anual de 70 mil soluciones habitacionales.

ii) Las obras para los Juegos Panamericanos.

iii) Programa de apoyo a la agricultura.

b) Programa de obras educacionales, sanitarias y asistenciales, realizables en el contexto de la política social.

c) Otras obras cuya prioridad se definirá en los próximos tres meses:

i) Vía alterna Ciudad Capital-Puerto Principal.

ii) Autopista Ciudad San José-San Pablo.

iii) Troncal 5.

iv) Estudios de factibilidad de:

- Puente sobre Río Grande
- Puente sobre Lago Mayor
- Utilización aguas del Río Panema en el Centro del país.

5. El presupuesto fiscal de 1979 se ampliará con créditos adicionales financiados con los mayores ingresos públicos derivados de las exportaciones, que además de suplir deficiencias del presupuesto aprobado, implemente los programas sociales y de vivienda.

/VIII. Ingresos público

VIII. Ingresos público internos

En esta área la política perseguirá lo siguiente:

1. Defender - mediante un mejoramiento en la administración del sistema tributario - la elasticidad que sus rendimientos han demostrado tener respecto al PIB internos de las actividades.
2. Racionalizar los incentivos tributarios de manera que se limiten sólo a las actividades prioritarias.
3. Mejorar la administración y tomar las medidas adecuadas para elevar los ingresos correspondientes a los aportes al Seguro Social.
4. Completar el sistema tributario creando un impuesto a la transferencia o circulación de productos (compra venta a valor agregado) como forma de sancionar el consumo suntuario.
5. Reajustar el valor de los peajes para vehículos particulares manteniendo el de los vehículos de carga y pasajeros, además de establecer nuevos peajes en autopistas y puertos en los cuales aún no se cobra.

IX. Endeudamiento del sector público

Esta política debe atender tanto los déficits financieros acumulados desde años anteriores como los nuevos requerimientos derivados de los programas sociales y de inversión. En este sentido, hay que tomar nota de lo siguiente:

1. Desde marzo a mayo de 2979, se autorizaron 12 mil millones de moneda nacional en crédito a ser tomados por las empresas públicas para proporcionarles capital de trabajo.
2. Se tomarán nuevos créditos netos por 10 mil millones de bolívares.
3. Se refinanciará la deuda externa de corto plazo.

/X. Aranceles

X. Aranceles

Además de la eliminación de los desgravámenes ya puestos en práctica, se procederá a:

1. Otorgar exención total para medicinas, bienes deportivos y escolares (115 rubros) 9/ más algunas maquinarias, vehículos rústicos y autobuses.
2. Someter a consulta un conjunto de renglones para modificarles la tasa.9/
3. Someter a permisos especiales otros conjuntos de renglones.9/
4. Mejorar con lo anterior la estructura del arancel.
5. Establecer listas de artículos suntuarios cuya importación se prohibirá.9/

XI. Tipo de cambio

Mantenerlo fijo en su valor nominal.

XII. Exportaciones no tradicionales

Para promover esta clase de exportaciones se:

1. Aplicarán nuevos y significativos incentivos.
2. Revisarán todos los mecanismos e instancias administrativas para racionalizarlas y hacerlas más eficaces.

XIII. Encaje

1. Se hará uso de una sobretasa de encaje cuando se estime oportuno frenar la expansión monetaria, reduciéndola o eliminándola cuando sea necesario ampliar la oferta monetaria.

9/ Lista dada por separado y confidencial.

/XIV. Redescuentos y

XIV. Redescuentos y anticipos del Banco Central

1. Su aplicación se hará ateniéndose a criterios de selectividad para beneficiar las actividades productivas y de inversión consideradas prioritarias.

XV. Créditos de la Banca Comercial

1. Se continuará con las actuales carteras.
2. Se enunciarán las orientaciones más deseables para el crédito al sector privado y se observará atentamente su seguimiento.

XVI. Tasa de interés

1. Se continuará con la fijación mes a mes de la tasa de interés por parte del Banco Central, considerando la evolución de las tasas en los mercados de los países industrializados y las condiciones monetarias e inflacionarias nacionales.
2. Se establecerán tasas inferiores a las del mercado para la adquisición de viviendas de interés social.

XVII. Depósitos del sector público

1. Los depósitos bancarios del Organismo Nacional de Fomento y del resto de entidades públicas se manejarán de forma compatible con los lineamientos básicos de la política monetaria (letra d) del número 2 de los objetivos).

XVIII. Compra-venta de valores por el Banco Central

1. Este instrumento también se aplicará conforme a los lineamientos básicos de la política monetaria.

/XIX. Nuevos instrumentos

XIX. Nuevos instrumentos financieros

Con el propósito de estimular el ahorro y de diversificar las oportunidades para su inversión, se crearán los siguientes instrumentos:

1. Una cédula hipotecaria especial.
2. Un certificado de depósito de ahorro de las entidades de ahorro y préstamos.
3. Un bono de ahorro de la Banca Hipotecaria.

XX. Organización del sistema público de intermediación financiera

1. Se procederá a la reorganización de los entes público de intermediación financiera para hacerlos más especializados.
2. Dentro de esa orientación se propone constituir un subsistema financiero especializado para apoyar la industria sobre la base de los actuales organismos públicos de crédito para sectores prioritarios.10/

   Las asignaciones de los recursos que harán dicho subsistema se atendra a un conjunto de normas uniformes para calificar los proyectos.
3. El Organismo Nacional de Fomento continuaría siendo responsable del financiamiento de los grandes proyectos estratégicos y operando en el campo internacional. En relación de esto último se evaluará y negociará la reprogramación de la política de contratación de créditos del PIB y del Banco Mundial.
4. En cuanto a los entes relacionados con las actividades agrícolas se evaluará su función y se reprogramarán sus operaciones.
5. Se revisará la política de avales para ajustarla en función de las nuevas prioridades de la política de producción y de inversión.

10/ Lista dada por separado.

Anexo III

PROGRAMACION DE LAS ACTIVIDADES DE LA SECRETARIA DE PLANEACION DEL ECUADOR RELATIVA A LA PUESTA EN MARCHA DEL PLAN NACIONAL 1980-1984

(Ejemplo)

Anexo III

PUESTA EN MARCHA DEL PLAN DE ECUADOR

Explicación

La siguiente es la programación de las actividades de la Secretaría de Planeación sobre la iniciación de la ejecución del plan de mediano plazo citado.

Entre las funciones prioritarias de dicha Secretaría se definió la de promover la puesta en marcha del Plan Nacional 1980-1984, que se justificó en los siguientes términos: "No basta que el Plan haya sido aceptado por el señor Presidente de la República y promulgado por el Decreto del 8 de marzo, ni que se califique de obligatorio para que los Ministerios y otras dependencias administrativas del Estado, las entidades de la administración provincial o cantonal, y las empresas públicas empiecen de inmediato a ejecutarlo. Las nuevas políticas propuestas en el Plan y sus objetivos económicos y sociales, distintos a los de las últimas administraciones, exigen tomar una serie de iniciativas destinadas a preparar e impulsar entre los organismos públicos su ejecución. Para colaborar en esta primera fase de la aplicación del Plan es que se ha definido el programa de trabajo de las Directivas números 2 y 3.

Directiva Nº 2

PUESTA EN MARCHA DEL PLAN

La Vicepresidencia de la República y la Secretaría de Planeación Económica realizarán, hasta el 15 de julio de 1980, un conjunto de actividades dirigidas a promover en los rganismos públicos la iniciación de las nuevas políticas, programas y acciones que el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984 les indica y la adaptación de las que vienen ejecutando a las orientaciones explicitadas en el mismo.

A los fines señalados, la Secretaría de Planeación Económica preparará - con criterios de selectividad - sugerencias, evaluará

/situaciones y

situaciones y preparará documentos relativos a los aspectos y organismos más decisivos para la ejecución de las políticas y programas del Plan.

A los efectos de la puesta en marcha del Plan, los aspectos más prioritarios son los siguientes:

1. En cuanto a las reformas:

a) En la reforma agraria:

- Promover, desde, ya la ejecución de los 5 programas de la reforma, empezando por la preparación del cronograma de actividades de los mismos, la presupuestación de los recursos necesarios y las primeras acciones en prosecución de las metas fijadas.

- Iniciar los estudios de armonización de las leyes de reforma agraria y de fomento agropecuario.

b) En la reforma tributaria:

- Empezar la preparación de medidas, y de modificaciones de leyes impositivas.

c) En la reforma administrativa:

- Impulsar la reforma en los sectores agropecuario y de bienestar social;

- Impulsar la creación de la Subsecretaría de Cultura en el Ministerio de Educación Pública y Deportes.

- Iniciar la formulación de la Ley de Empresas Públicas;

- Organizar el sistema de programación y seguimiento del Plan al nivel de los organismos ejecutores y de la Secretaría de Planeación Económica.

d) En la reforma educacional:

- Organizar su seguimiento

- Promover la implementación y ejecución del programa de formación y capacitación docente y de tecnología educativa.

- Impulsar los programas que impliquen la ampliación de la cobertura de los servicios educativos, en particular del nivel primario (rural y urbano) y de la alfabetización de adultos.

/e) En la

e) En la reforma política:

- Organizar su seguimiento y análisis en el interior de la Secretaría;

- Hacer sugerencias a la Vicepresidencia para reforzar la iniciación de los programas y políticas de esta reforma.

2. En los 41 proyectos fundamentales:

a) Cuidar que las asignaciones presupuestarias,

- comprendiendo la ejecución del presupuesto de 1980 y la contratación de créditos externos - se hagan dándole prioridad a estos 41 proyectos, difiriendo, si es necesario, las asignaciones para proyectos que no están comprendidos en el Plan.

b) Centrar la atención en los siguientes proyectos que son los que tienen mayores problemas, para que se inicien y/o continúen al ritmo previsto.

Nº 2 Forestación
Nº 5 Jubones
Nº 12 Desarrollo rural integrado
Nº 15 Agua potable
Nº 16 Alcantarillado
Nº 20 Promoción popular y bienestar social
Nº 22 Vivienda
Nº 27 Refinación petróleo
Nº 34 Ferrocarril eléctrico
Nº 37 Puertos pesqueros

c) En el resto de los proyectos, impulsar soluciones a los problemas que en lista separada se indican.1/

1/ Dicha lista enuncia los tres o cuatro problemas más urgentes a resolver en cada proyecto.

/3. Sobre el

3. Sobre el financiamiento, lo más relevante es:

a) Programar en detalle el financiamiento interno y externo de los proyectos y programas públicos, con indicación de las fuentes de cada uno.

b) La vinculación presupuesto-plan

c) Cuidar que el déficit fiscal no se exagere

c) Priorizar el financiamiento de:

- Las empresas públicas: CEPE, INECEL, INERHI y IEOS.

- La capitalización, conforme se indica en el Plan, de los siguientes organismos financieros: Banco de Desarrollo, Banco Nacional de Fomento, Corporación Financiera Nacional, Banco Ecuatoriano de la Vivienda y del Fondo Nacional de Preinversión.

e) Velar porque no se sobrepase el nivel previsto de contratación de crédito externo y que su asignación beneficie a los proyectos fundamentales; y,

f) Vigilar que la orientación del crédito de la banca privada se haga conforme a las directivas del Plan.

4. En lo relativo a las políticas instrumentales de responsabilidad de los Ministerios de Industrias, de Agricultura, de Finanzas, de Bienestar Social y de Trabajo - en lo que a cada cual les compete - lo prioritario es promover según las orientaciones del Plan, la aplicación de las políticas de:

a) Abastecimiento y pronósticos de cosechas

b) Fomento de exportaciones

c) Créditos agrícolas

d) Abastecimiento de insumos para la agricultura

e) Organización del consumidor y comercialización de productos vitales; y,

f) Comisiones de salarios mínimos.

/Directiva Nº 3

Directiva Nº 3

TRABAJO A REALIZAR CONFORME A PRIORIDADES
DE LA DIRECTIVA Nº 2

De manera consecuente con las prioridades definidas en la Directiva Nº 2, los trabajos relativos a la puesta en marcha del Plan, serán los siguientes:

1. Finiquitar los últimos detalles relativos a los textos definitivos del Plan e iniciar su difusión, para lo cual es necesario proceder a:

a) Terminar la impresión del primer tomo del Plan y difundirlo;

b) Imprimir y difundir los cinco tomos de la segunda parte;

c) Preparar folletos resúmenes del Plan y difundirlos; y,

d) Limitar las conferencias dadas por los técnicos de la Secretaría sólo a los organismos ejecutores y a ciertas organizaciones de base y cámaras de la producción.

Del cumplimiento de los literales a, b y c es responsable la Sección de Relaciones Públicas y del literal de la Dirección Técnica.

2. Instructivos o circulares de la Presidencia y Vicepresidencia de la República y de la Secretaría de Planeación Económica.

El propósito de éstos es ordenar, en términos generales, procedimientos, criterios y hacer erecomendaciones y aclaraciones sobre la ejecución de los programas y proyectos de las reformas e instrumentación de las políticas del Plan.

Serán dirigidos al conjunto del sector público y/o grupos o áreas de organismos estatales.

Se emitirá y difundirá un primer instructivo general del señor Presidente de la República dirigido a todos los organismos del sector público relacionado con la puesta en marcha del Plan, su ejecución presidencial, se prepararán y publicarán otros relacionados con:

/a) Los sectores

a) Los sectores económicos y de infraestructura física comprendidos en la segunda parte del Plan;

b) Los sectores sociales y de infraestructura social comprendidos en la segunda parte del Plan;

c) El establecimiento o mejoramiento de las unidades de programación y seguimiento en los ministerios y organismos públicos, comprendiendo también las entidades regionales;

d) Las empresas públicas; y,

e) Los organismos públicos financieros.

La preparación de los instructivos estará a cargo de las siguientes direcciones con sus respectivas divisiones y secciones:

- Del instructivo del literal a): la Dirección Sectorial y la División de Desarrollo Rural;
- Del instructivo del literal b): la Dirección Regional y Estudios;
- Del instructivo del literal c): la Dirección de Coordinación;
- Del instructivo del literal d): la Dirección General;
- Del instructivo del literal e): la Dirección Global.

3. Promover la formación y funcionamiento de los grupos de trabajo necesarios para:

a) Implementar las reformas;

b) Coordinar la ejecución de los proyectos fundamentales que presentan mayores problemas; y,

c) Preparar proyectos de nuevas leyes, de modificaciones de las leyes existentes o de otras normas y acuerdos señalados en los capítulos de reformas (III), de financiamiento (VIO, de las políticas Espacial, de Integración, Tecnología y Cooperación Técnica del primer tomo de la Segunda Parte del Plan.

La lista de los grupos a constituir y promover su funcionamiento consta en el Anexo I de esta directiva, que además indica los organismos que las constituyen y las direcciones de la Secretaría que son responsables de su promoción.

/4. Celebrar

4. Celebrar reuniones de trabajo convocadas por el señor Vicepresidente de la República con los siguientes señores Ministros de Estado y sus respectivos equipos técnicos, para tratar la concertación de la puesta en marcha y ejecución de las políticas del Plan:

Señor Ministro de Finanzas

Señor Ministro de Agricultura

Señor Ministro de Industrias, Comercio e Integración

Señor Ministro de Trabajo

Señora Ministra de Bienestar Social

Señor Ministro de Salud

En estas reuniones se tratarán la situación actual y la manera de mejorar las políticas relacionadas con:

a) La ejecución del Presupuesto Fiscal de 1980 y las modificaciones introducidas o por introducirse conforme a las prioridades del Plan;

b) Las tendencias de los ingresos fiscales; el déficit presupuestario y su financiamiento;

c) Las tendencias del endeudamiento externo y la contratación de créditos externos en función de las prioridades del Plan;

d) La formulación de la proforma presupuestaria para 1981;

e) El abastecimiento y comercialización, especialmente de productos vitales, y los pronósticos agrícolas;

f) La organización del consumidor y la política de comercialización de productos vitales;

g) El fomento de exportaciones y situación de la producción y exportación de productos agrícolas tradicionales;

hh) El crédito para el sector agropecuario y los abastecimientos de insumos a dicho sector;

i) La formación de comisiones de salarios mínimos.

Las reuniones a convocar serán tres y comprenderán los siguientes temas:

Primera reunión sobre los literales a, b, c, y d que serán tratados con el señor Ministro de Finanzas;

/Segunda reunión

Segunda reunión sobre los literales e, f, g y h se tratarán con los señores Ministros de Trabajo, Bienestar Social, de Industrias, Comercio e Integración y de Salud.

Para estas reuniones la Secretaría propondrá al señor vicepresidente de la República la agenda de las reuniones y los documentos a discutirse. Tales documentos serán breves y contendrían una caracterización de la situación de las políticas indicadas, los lineamientos del Plan sobre las mismas y sugerencias de orientaciones a seguir y medidas a tomar.

La agenda, documento y organización de la primera reunión será de responsabilidad de las Direcciones de Coordinación y Global.

La segunda, de las Direcciones Sectorial y Regional; y,

La tercera, de las Direcciones Regional y Sectorial.

5. Formular un programa general (de síntesis) de los trabajos que en este año de 1980 realizará la Secretaría de Planeación Económica, difundirlo internamente junto con un breve documento que explique:

a) Las responsabilidades de los trabajos señalados en el programa;

b) La puesta en marcha del Plan y su seguimiemto;

c) La forma que tomará este año la planificación operativa; y,

d) El nuevo estilo de trabajo que se requiere en el seguimiento del Plan, en la política del corto plazo, y en la planificación operativa.

Este punto es de responsabilidad de la Dirección Técnica.

6. La organización en la Secretaría de Planeación del sistema de seguimiento y evaluación de:

a) Los programas y proyectos (ya en preparación);

b) Las reformas (ya en preparación)

c) Las políticas instrumentales, que se preparará sobre la base de un esquema simple.

Esta actividad es de responsabilidad de la Dirección General.

/7. Convenir con

7. Convenir con el Banco Central y el Ministerio de Finanzas la forma de trabajo, para realizar los análisis de corto plazo de la situ situación económica y financiera general del país y de los trabajos de planificación operativa. Esto implica definir previamente en la Secretaría:

a) Contenido y organización de dichos análisis; y,

b) Tomar decisión sobre la formulación del Plan Operativo 1980 y 1981.

Lo anterior será cumplido por la Dirección Global.

8. Tratar el mejoramiento de la información estadística necesaria para el seguimiento y evaluación del Plan - tanto en calidad como en oportunidad y difusión - con el INEC, el Banco Central, el Ministerio de Finanzas y otros organismos generadores de estadísticas. Para ello la Secretaría hará lo siguiente:

a) Hará un levantamiento, por secciones, de las principales estadísticas que requiere y las observacionesmmás importantes que se les hace.

b) Convocará y organizará una reunión para discutir el tema con los organismos citados; y,

c) Convocará una reunión con el Director del INEC para conocer el estado y los programas del Sistema Nacional de Información.

El trabajo del literal será ejecutado por la División de Política de Desarrollo y las reuniones de las letras b y c serán convocadas por la Dirección Técnica.

/Cuadro Anexo I

Anexo I de la Directiva Nº 3

FORMACION DE GRUPOS DE TRABAJO Y PREPARACION DE PROYECTOS DE NUEVAS LEYES Y MODIFICACION DE OTRAS SEGUN CONTENIDO DEL PUNTO 11.3

Comisiones y Grupos de Trabajo	Organismos Constituyentes	Responsables de la Secretaría
I. REFORMAS		
1. Reforma agraria:		
a) Comisión para estudiar y proponer modificaciones a las Leyes de Reforma Agraria y de Fomento Agropecuario para armonizar la legislación vigente.	IERAC, Ministerio de Agricultura y Secretaría de Planificación	Dirección Sectorial.
b) Grupo: Organización y Promoción de los 5 programas de esta reforma.	IERAC, Secretaría	División de Desarrollo Rural:
2. Reforma tributaria: Comisión interinstitucional permanente de estudios tributarios para la preparación de los estudios y proyectos específicos.	CONADE, Ministerio de Finanzas y Banco Central y además especialistas de otras instituciones cuando el caso lo requiera.	Dirección de Coordinación:
3. Reforma administrativa:		
a) Grupo para formular Ley de Empresas Públicas.	Secretaría, Grupo de Coordinación para el Desarrollo, Dirección de Personal, Ministerio de Finanzas.	Dirección de Coordinación.
b) Grupo para la Reforma Administrativa en el Sector Bienestar Social.	Secretaría, Grupo de Coordinación para el Desarrollo, Dirección de Personal, Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Finanzas.	Dirección de Coordinación. División de Desarrollo Social.

Comisiones y Grupos de Trabajo	Organismos Constituyentes	Responsables de la Secretaría
c) Grupo para la Reforma Administrativa del Sector Agropecuario.	Secretaría, Grupo de Coordinación para el Desarrollo, Dirección de Personal, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Finanzas.	Dirección Sectorial.
4. Reforma Educacional: Grupo de seguimiento de esta reforma.	Ministerio de Educación y Secretaría.	División Desarrollo Social.
5. Reforma Política: Organización seguimiento.	Secretaría.	División Desarrollo Social.
II. FINANCIAMIENTO		
6. Grupo permanente de estudios y programación de la deuda externa.	CONADE, Ministerio de Finanzas y Banco Central del Ecuador.	Dirección de Planificación de Mediano y Corto Plazo.
7. Grupo de negociadores de crédito externo.	Ministerio de Finanzas, Consejo de Desarrollo y Banco Central.	Dirección de Planificación de Mediano y Corto Plazo.
III. POLITICAS INSTRUMENTALES		
8. Elaboración nuevo arancel de exportación para racionalizar las tarifas arancelarias con sujeción a la clasificación de productos en términos de la nomenclatura arancelaria andina (NABANDINA).	Comité Arancelario.	Dirección de Planificación de Mediano y Corto Plazo.

Comisiones y Grupos de Trabajo	Organismos Constituyentes	Responsabilidades de la Secretaría
9. Consejo Superior de Relaciones Económicas Externas.	Presidente de la República, Vicepresidente de la República; Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro de Industrias, Comercio e Integración, Ministro de Finanzas, Ministro de Recursos Naturales y Energéticos, Ministro de Agricultura y Ganadería, Presidente de la Junta Monetaria y Director Técnico del CONADE.	Director Técnico y Director General.
10. Preparar modificaciones a la legislación bancaria vigente.	Superintendencia de Bancos, Banco Central y Secretaría.	Dirección de Planificación de Mediano y Corto Plazo.
11. Organización y Medidas para aplicar políticas de comercialización de productos vitales.	Ministerio de Industrias, Comercio e Integración, Secretaría y Ministerio de Agricultura y Ganadería.	Dirección Sectorial.
12. Organización del Consumidor.	Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Finanzas, Ministerio de Bienestar Social, Secretaría y Ministerio de Industrias, Comercio e Integración.	Dirección Sectorial.
IV. PROYECTOS FUNDAMENTALES		
13. Nº 2 Forestal. Formación de Grupos para definir trabajo y responsabilidades en cada área.	Ministerio de Agricultura y Ganadería, Secretaría.	SDirección Sectorial.
14. Nº 5 Jupones. Formación de Grupo de Coordinación para definir estudios y ejecución	INERHI, INECEL, Consejo Provincial de El Oro y CONADE.	Dirección Sectorial.
15. Nº12 Desarrollo Rural Integrado Definición del Grupo de Coordinación de alto nivel.	Presidencia y Vicepresidencia de la República y Secretaría.	División de Desarrollo Rural Integrado.

Anexo IV

INSTITUCIONALIZACION Y TRABAJOS DE LA
PLANIFICACION OPERATIVA EN VENEZUELA

(Ejemplo)

Anexo IV

LA PLANIFICACION OPERATIVA EN VENEZUELA

Explicación:

En este anexo se presentan los antecedentes de la planificación operativa que se instituyó en Venezuela en 1976 y que tendría que haberse empezado a practicar en los años siguientes. Este ejemplo corresponde a un país que después de dos decenios de venir realizando actividades de planificación, predominantemente de mediano plazo, ha decidido ampliarlas con la planificación operativa. Para esto se instituyó en opinión del autor, un esquema metodológico con notable amplitud, difícil de cumplir, aunque políticamente bien intencionado.

Valga el ejemplo, además, para apreciar los tipos de trabajo a realizar, las relaciones político-administrativas que esos trabajos y que esta clase de planificación conllevan, y la forma como se ha empezado a pensar en la sistematización de los contenidos de este tipo de actividades.

Institucionalización y trabajos 1/

La reforma del régimen presupuestario de 1976 instituyó la Planificación Operativa como un vigoroso eslabón entre el Presupuesto Fiscal, que en Venezuela es el centro de la política instrumental, y el Plan de Mediano Plazo. "Los presupuestos públicos - establece la nueva Ley - expresan el Plan de la Nación y en su formulación, aprobación y ejecución deberán seguir las orientaciones del Plan Operativo Anual..."2/

La consustanciación de esta disposición tan categórica queda entregada, por cierto, a la decisión y capacidad del sistema político-administrativo y de la Oficina de Planificación; de ambos depende el alcance real y la utilidad que efectivamente pueda tener para la conducción de la política gubernamental.

1/ Tomado de "Los compromisos de la Planificación Operativa en Venezuela" de E. Sierra, publicado en "Revista Latinoamericana" Nos 57/58 de 1979.

2/ Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, Artículo 2.

/En cuanto

ESQUEMA

PLAN OPERATIVO Y PRESUPUESTO FISCAL

I. Evaluación del cumplimiento del Plan y del Desarrollo general del País (1) (Art.19 Ley de Pres.)

CORDIPLAN

II. Informe de la Situación Presupuestaria de los organismos públicos y del cumplimiento de las metas previstas en los diferentes sectores, programas y proyectos (Art. 19 Ley de Pres). (2)

O.C.P.

III. Análisis de los efectos del Gasto e Ingreso Público sobre el conjunto de la economía (Art. 2 Ley de Presupuesto) (Primera Parte, referida al último período del Plan)

IV. Formulación de las Cuentas Consolidadas del Sector Público (Art. 2 y 20 Ley de Pres.)

O.C.P.

V. Ajuste del Plan de la Nación conforme a la dinámica del Desarrollo. (3) (Art. 2 Decreto 1.454).

CORDIPLAN

VI. Formulación de las bases preliminares, referidas al Sector Público, del Plan Operativo Anual. (Arts. 2 y 20 de Ley Pres.)

CORDIPLAN

VII. Formulación de los lineamientos generales para la confección del Proyecto de Presupuesto (Art. 19 Ley Pres.) y las sugerencias sobre organismos públicos (Complemento de II)

O.C.P.

VIII. Análisis de los efectos del gasto e ingreso público sobre el conjunto de la economía (Art. 2 Ley de Pres.) (Segunda Parte, referida al período del Presupuesto)

IX. Comunicación al Congreso Nacional según artículo 20 Ley de Presupuesto, sobre:
a) Bases preliminares, referidas al Sector Público del Plan Operativo Anual (Art. 2 Ley Pres.)
b) Aspectos más relevantes que contendrá Proyecto del Presupuesto.

/Continúa

ESQUEMA

PLAN OPERATIVO Y PRESUPUESTO FISCAL

X. Formulación Proyecto de Presupuesto (Art. 20 Ley de Presupuesto).

O.C.P.

XI. Formulación Presupuesto Programa del Sector Público (Art. 2 de Ley Pres.)

O.C.P.

XII. Discusión, Aprobación y Promulgación Ley de Presupuesto Anual.

XIII. Formulación versión definitiva del Plan Operativo Anual.

XIV. Ajuste Presupuesto Programa del Sector Público, conforme a Ley de Presupuesto Anual promulgada.

(1) Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, promulgada el 30-7-76.

(2) OCP = Oficina Central de Presupuesto.

(3) Decreto Nº 1.454 del 9 de marzo de 1976 que promulgó el V Plan de la Nación.

En cuanto a esa responsabilidad, la mención en primer lugar del sistema político-administrativo no es gratuita. Viene al caso evocar las motivaciones y reacciones que suscitan las diferentes expresiones temporales de la planificación aludidas en el ensayo uno sobre doctrina, teoría y método, lo mismo que las advertencias del ensayo cuatro sobre los contenidos genéricos de la Planificación Operativa, y las vinculaciones entre agentes económicos e instrumentos comentados en el ensayo dos. Es de la esencia de este tipo de planificación alcanzar una elevada especificidad sobre cuestiones de interés inmediato y pragmático para los agentes económicos; se asimila en este aspecto al presupuesto, aunque sin llegar a su detalle contable administrativo. Pero como su cobertura de objetivos e instrumentos es mayor a la de aquél, son más amplias sus áreas de intereses y conflictos. Considérese, además, que cuanto más desconocida es la acción reguladora del Estado, con más desconfianza y perspicacia se recibe la planificación del corto plazo que inevitablemente llega a lo normativo. En suma, la planificación operativa instituida es un desafío para políticos y administradores, que por lo explicado en los dos últimos puntos (II. y III.) se desarrollará en una relación dialéctica con el perfeccionamiento del sistema instrumental.

El Ejecutivo Nacional, dispone la ley, remitirá al Congreso Nacional - antes del primero de julio de cada año y sólo como información - las bases preliminares del Plan Operativo referentes al Sector Público.1/ He aquí un compromiso novedoso para la planificación venezolana, que siguiendo la tradición continental reserva, con amplia discrecionalidad, la función de planificación al Poder Ejecutivo. De ahí que los planes de mediano plazo, en el mejor de los casos, se promulguen por decreto, como sucedió con el V Plan. Los presupuestos de la Nación, en cambio, implican una responsabilidad compartida de ambos poderes.

1/ Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, Artículos 2 y 20.

/El cumplimiento

El cumplimiento de esta disposición sobre información al Congreso Nacional, es un acto político, que como tal será parte de la convivencia institucional de los poderes del Estado y de la disputa partidiaria o de mayoría y minorías, en que el Ejecutivo contrae - quiérase o no - los compromisos que se desprendan de la información proporcionada. En lo técnico-administrativo impone un trabajo de alta calificación, ya que dentro de lo que son los tiempos del llamado corto plazo, preveer y definir los lineamientos básicos de un plan anual con seis meses de anticipación, es una exigencia fuerte. Ambos compromisos político y técnico - se aprecian mejor al pensar u que el Plan Operativo es tan recurrente como el presupuesto, y que por tanto, el Congreso no sólo tomará nota de las "bases preliminares", sino que tendrá más oportunidades que hasta ahora de contrastar y evaluar de año en año la conducción de la política económica y la situación económica nacional.

El nuevo régimen presupuestario incorpora, además del Plan Operativo, otras instancias al proceso de la política fiscal y de la política económica general, haciendo que el sistema político-administrativo entre en una ambiciosa cobertura metodológica. "El Ejecutivo Nacional formulará el Presupuesto por Programas del Sector Público, el cual incluirá el conjunto de programas y proyectos del mismo, Igualmente formulará las Cuentas Consolidadas del Sector Público y efectuará un análisis de los efectos del gasto e ingreso público sobre el conjunto ede la economía".1/ "El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, fijará los lineamientos generales para la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto. A tales fines la Oficina Central de Coordinación y Planificación presentará... una evaluación del cumplimiento del Plan de la Nación y del Desarrollo General del país. A su vez, la Oficina Central de Presupuesto presentará... un informe acerca de la situación presupuestaria de los organismos públicos y del cumplimiento de las metas previstas en los

1/ Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, Artículo 2.

/diferentes sectores,

diferentes sectores, programas y proyectos, así como las proposiciones para el próximo ejercicio".1/ Lo mismo que en el Plan Operativo, el Ejecutivo debe enviar al Congreso, antes del primero de julio, los aspectos más relevantes que contendrá el proyecto de Presupuesto a presentarse en tres meses más.

La Ley dispone otras obligaciones (detalladas en el anexo I), pero para completar la lista de los más importantes para el trabajo de la Oficina de Planificación, hay que agregar la del ajuste del V Plan que fija el decreto que lo promulgó. Dicho ajuste debe hacerse "sistemáticamente conforme a la dinámica inherente al proceso de desarrollo".2/

Con esta obligación se reúne un conjunto de tareas, factibles de ordenar según el esquema de la página 78. Su realización implica un trabajo simultáneo y coordinado entre las Oficinas Centrales de Planificación y de Presupuesto, que converge, en definitiva, a la concreción de la Ley de Presupuesto (Fiscal)), del Presupuesto Programas del Sector Público y del Plan Operativo Anual.

El régimen presupuestario comentado, implica para Venezuela una amplia reforma de las concepciones y procedimientos presupuestarios y contables del sector público; sustituye una legislación vigente desde 1936 que el desarrollo del sector y los progresos del sistema institucional dejaron obsoleta. Tal renovación comprende primero, al Gobierno Central y progresivamente se extenderá a todos los organismos autónomos, empresas estatales, Estados y Municipios.3/

En la pretención de modernizar la administración pública que la inspira, la reforma impone una concatenación entre los procesos presupuestarios y de planificación, como lo implicita en el esquema mencionado, cuyas vinculaciones específicas se exponen en el Anexo I.

1/ Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, Artículo 19.

2/ Decreto Nº 1.454 del mes de marzo de 1976, Artículo 2.

3/ Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 1977.

/En la

En la misma dirección apunta el contenido del decreto del V Plan, como puede apreciarse en el Anexo II. Sobre estos detalles y las observaciones acotadas en los anexos mencionados valga la advertencia que sólo responden a la interpretación del autor.

Primeros ejercicios

Será en 1980 cuando - según interpretación de la ley - se empiece con la planificación operativa; en 1979 se formularía el I Plan Anual. A estos fines el período 1979-1980 será de por sí difícil. Al carácter de primera experiencia que tendrá el ejercicio de diseñar y administrar un plan de esta naturaleza, se agrega la circunstancia de situarse en el momento de instalación e inicio de una nueva Administración, a la cual le corresponderá organizar su política económica considerando las situaciones creadas por la primera etapa de la estrategia. Al mismo tiempo deberá discutir la confirmación y ajuste de esa estrategia y diseñar el VI Plan de la Nación.

Lo ideal sería que a ese momento se arribe con cierta experiencia en trabajos del corto plazo. Justifican ese buen deseo los argumentos del tercer ensayo "Plan y Metodología". El progreso de la planificación operativa está íntimamente asociado a la experiencia y metodología que se acumule con su propia práctica; si en alguna planificación se cumple la tesis de acervo metodológico y Plan, es en la de corto plazo, ya que nada sustituye el conocimiento o dominio exacto que la Oficina de Planificación debería tener del comportamiento de la coyuntura y de las inflexiones de la política económica, El diagnóstico y pronóstico del corto plazo, la aprehensión e interpretación de las tendencias generales de la economía en el mediano plazo y la sistematización y evaluación de las medidas de política económica de los últimos años, constituyen excelentes iniciativas para empezar desde ya la acumulación de antecedentes y el entrenamiento de los planificadores que demandará la confección del primer plan operativo anual.

1. Encadenamiento y contenido de los trabajos

La forma en que se suceden los trabajos relacionados con la formulación del presupuesto y del plan operativo expuesto en el esquema anterior (ver página 74), facilitan la organización de las

/tareas de

tareas de dicho plan. El primero de los trabajos de responsabilidad de la Oficina de Planificación, es la evaluación del cumplimiento del Plan de mediano plazo y del desarrollo general del país (Trabajo I en el esquema citado), que siguiendo las tesis expuestas en otros ensayos (especialmente en el número cinco), y considerando el dinamismo que ahora toma el proceso de planificación, podría concentrarse en:

a) Un diagnóstico del estado en que se ha desenvuelto y que se encuentra la economía contrastado con la evolución prevista por el V Plan, de manera que se pudiera extraer lo que sigue.

b) Una caracterización de las tendencias del desarrollo económico y social después de 1973.

c) Identificación de los problemas más trascendentes para el largo y mediano plazo, así como para la coyuntura.

Ese primer trabajo daría pie al relacionado con el análisis de los efectos del gasto e ingreso presupuestario sobre el conjunto de la economía (calificado como III en el esquema). Tal análisis podría remitirse al efecto que esas variables, especialmente el gasto, ha tenido sobre el nivel y estructura de la demanda, ocupación, balanza de pagos, en particular sobre las importaciones, nivel de precios, formación y empleo del ingreso, nivel y estructura de la inversión, desarrollo sectoriales y regionales de manera que pudiera levantarse una amplia tesis de la efectividad de la política fiscal. Los informes indicados se ven favorecidos por los dos trabajos que por otro lado se le encomiendan a la Oficina Central de Presupuesto (señalados como II y IV) relativos a la situación presupuestaria de los organismos públicos y a la preparación de las cuentas consolidadas del sector público.

Los análisis anteriores son, a su vez, bases para definir los ajustes que se introducirían en la estrategia y en el plan de mediano plazo. Como se ha explicado, en verdad este punto correspondería en 1979 ó 1980 a la formulación del VI Plan de la Nación.

Las conclusiones aportadas por aquellas cuatro tareas - que deberían realizarse en los primeros cinco meses del año - son aprovechables para elaborar las bases preliminares del Plan Operativo (Trabajo VI) y los lineamientos para el proyecto de presupuesto (Trabajo VII),

/que corresponde

que corresponde a las oficinas centrales de planificación y de presupuesto, respectivamente. El contenido de aquellas "bases preliminares" en los primeros ejercicios podrían remitirse a una declaración del Ejecutivo Nacional sobre:

a) Su apreciación de la evolución económica y social y de las perspectivas inmediatas, sostenida sobre el diagnóstico interno antes comentado y los efectos de la situación internacional sobre la economía doméstica;

b) Los objetivos económicos, sociales e internacionales que piensa priorizar en el año siguiente; y

c) Los esfuerzos que hará para alcanzarlos a través del presupuesto, de las otras áreas instrumentales y de la actividad de las reparticiones administrativas, servicios públicos y empresas del Estado.

La declaración en cuestión podría ser ilustrada con una lista de indicadores económicos y sociales, señalando en forma provisoria los márgenes de oscilación o de movilidad que pudieran tener en el año siguiente. Hay en esta declaración - como se argumentó más arriba - un cierto compromiso político inevitable, por lo que en los primeros años podría tener un elevado valor didáctico. Por la cobertura metodológica que el mismo cuerpo político estableció para la planificación operativa y para el presupuesto, va a ser necesario que se inicie progresivamente en la complejidad de esta clase de declaraciones en que la falta de información y el excesivo uso del sentido común podrían menoscabar los primeros ensayos del nuevo método.

El trabajo siguiente (VIII) del esquema es el análisis de los efectos del presupuesto para el año venidero que la Oficina de Planificación debería realizar en las diferentes etapas de la formulación de aquél, o sea, en los momentos del anteproyecto, del proyecto y del presupuesto aprobado como ley, cuyo contenido puede ser similar al detallado más arriba, pero enfatizando los aspectos que parecieran más críticos.

/Después de

Después de la definición de las bases preliminares del Plan Operativo, la confección de éste avanzaría en un proceso iterativo, muy estrechamente ligado a la formulación y aprobación del presupuesto, lo que temporalmente se situaría en el segundo semestre de cada año. Entre ambos trabajos se produciría una recíproca acción de ajuste, esto es, que modificaciones en el proyecto de presupuesto induciría cambios en el proyecto del Plan Operativo y viceversa. Una vez aprobada, a fines de año, la ley de presupuesto, se confirmarían las cifras del Plan Operativo y se le introducirían los últimos ajustes, con lo cual su versión definitiva podría darse a conocer a principios del año.

2. Contenidos del plan operativo

En la comprensión que estas iniciativas son válidas para los primeros ejercicios de formulación de planes de corto plazo, los contenidos que pudieran sugerirse para un Plan Operativo Anual, se seccionan en las siguientes partes, cuyas relaciones y ordenamiento se muestran en el organigrama de la página 75.

a) Un conjunto de hipótesis básicas.

b) Un modelo de financiamiento y equilibrio del sector minero exportador nacionalizado.

c) El modelo de financiamiento y equilibrio del sector público, subdividido en tres partes:

i) El presupuesto fiscal.

ii) El financiamiento de los entes descentralizados.

iii) La programación de las colocaciones de los organismos financieros públicos de apoyo al sector privado, incluyendo el Fondo de Inversiones de Venezuela formado con los excedentes petroleros ahorrados en años anteriores.

d) La ecuación de la oferta y demanda globales.

e) El balance de la fuerza de trabajo.

f) El modelo de formación y uso del ingreso.

g) El modelo del financiamiento y equilibrio externo.

h) Un modelo monetario.

i) Un conjunto de criterios y de medidas de política económica identificadas por áreas, incluyendo normas típicamente administrativas.

/En esta

En esta lista de contenidos y en su diagrama se observa una similitud formal con los de la metodología de la parte global del V Plan, explicada en el ensayo tres. Si bien se trata de un mismo esquema formal, en lo sustantivo guardan notables diferencias que son las que distinguen el plan operativo del de mediano plazo. Entre otras se pueden señalar:

a) La hipótesis sobre nivel de precios, que equivale a presumir una tasa de aumento de precio en las importaciones. El plan de corto plazo a diferencia del de mediano, tiene que cifrarse en precios y en valores del año a que corresponde, ya que así se hace más real y refleja las valoraciones que en la práctica toman las corrientes de factores, de productos y de recursos financieros.

b) La hipótesis sobre liquidez monetaria, justificada en la medida que se enfrenta una medida inflacionaria y una abundancia relativa de circulante, es una primera restricción que tendría que tomarse en cuenta en las proyecciones monetarias.

c) La meta de inversiones públicas - identificada en el diagrama como avance programado de los proyectos del sector - es una previsión de lo que se aspira a efectuar en el año establecido, a la luz de la evaluación y revisión del estado actual de los proyectos y programas del plan de mediano plazo y de los compromisos que se hayan adquirido al margen de éstos.

d) Las metas sectoriales de la economía interna, de la misma forma que las metas de inversiones, se derivarían del análisis de los sectores tomando como patrón de referencia las fijadas en el plan de mediano plazo.

El resto de las hipótesis, por su mismo carácter, pueden considerarse como datos. Algunas provienen en decisiones políticas, como son las producciones de petróleo y hierro, y las metas de consumo. Otras son resultados de decisiones anteriores que en el año del plan operativo corresponde cumplir, como sucede con el servicio de la deuda y la asistencia internacional. Por último, quedan los parámetros demográficos que deben tomarse de referencia para las cuantificaciones.

/Sin embargo,

Sin embargo, tienen el carácter de meta decidida los nuevos programas de capacitación.

Sobre la base de una cuantificación preliminar de las hipótesis básicas puede intentarse el cifrado del conjunto de modelos que comprende el esquema. El resultado de este primer ejercicio será que todos o algunos modelos resulten desequilibrados, lo que obliga a sucesivos ejercicios. En estos ejercicios juegan un papel fundamental las valoraciones que se les da o alcanzan los parámetros de política económica, lo mismo que los valores preliminares de las hipótesis básicas, algunas de las cuales podrían revisarse si las pruebas de consistencia del conjunto del esquema lo demuestra necesario. Dada la política conservacionista, lo propio sería que no se revisaran las metas de producción de petróleo cuando éstas se han estimado en su valor máximo. El desarrollo del esquema de modelos podría atenerse a la siguiente secuencia:

a) Con las metas de petróleo y hierro para el año, se calcula su modelo y equilibrio financiero, estableciéndose el ingreso fiscal que estas actividades prevén. Dicho ingreso es un dato inamovible en el supuesto que el balance financiero de estas actividades resulte equilibrado.

b) Con lo anterior, más el resto de las hipótesis básicas, se puede avanzar en los primeros cálculos del presupuesto fiscal, del producto sectorial y de la ecuación de oferta y demanda global, de la balanza comercial y de la fuerza de trabajo.

c) El modelo de financiamiento público se complementaría con una estimación de recursos propios de las empresas y entes públicos descentralizados y con un cálculo tentativo de colocaciones de los organismos financieros estatales.

d) Con las variables del equilibrio general definidos se puede establecer la demanda de empleo, el modelo de formación y uso del ingreso doméstico y el ingreso fiscal interno.

/e) La determinación

e) La determinación de los rendimientos tributarios internos permiten completar - en su primera aproximación - la situación de equilibrio del presupuesto fiscal y visualizar la necesidad de recurrir al endeudamiento público, o de revisar las tarifas públicas o la propia tributación, a menos que se decida modificar las hipótesis básicas de inversiones, servicios y asistencia externa del sector público o de los programas de crédito al sector privado. Como se ve, es necesario elegir las variables o parámetros de la política fiscal que se van a emplear para lograr el equilibrio del modelo.

f) El primer cálculo del ingreso se apoyaría, en cuanto a salarios, en las estimaciones del nivel de empleo - el que a su vez infiere de los niveles a que alcance la demanda interna - y en una tasa de salarios compatible con las metas de consumo. Las ganancias podrían estimarse también en relación con la demanda global. De donde quedan como variables de ajustes para el equilibrio la revisión de la tasa de salarios y el ahorro privado.

g) En el balance de la fuerza de trabajo que se infiere de la demanda de mano de obra, que resulta de la ecuación general del P.T.B. Interno, y de la Oferta que es factible calcular con datos demográficos, podría escogerse - en una primera aproximación - como variables de ajustes la aceleración de los programas de capacitación, el aumento de la participación y la prolongación media de la jornada de trabajo, una vez que el nivel de la desocupación se haya reducido al desempleo friccional.

h) El balance de pagos que se forma con el cifrado de las hipótesis básicas y los demás conceptos que aportan los cálculos del producto, de la demanda interna y del ingreso, permite estimar una primera aproximación del valor de las importaciones y de la variación que tendrían las reservas para llegar al equilibrio.

i) Las cuantificaciones que dan el balance de pagos y las del equilibrio financiero del sector público, ayudan a probar la consistencia de la hipótesis preliminar de liquidez monetaria, bajo el supuesto que ésta pueda atender adecuadamente el crecimiento real de la oferta calculada a precios corrientes, partiendo la variación de precios asumida en las hipótesis básicas.

/Como se

Como se desprende de los comentarios anteriores, para cada modelo es posible identificar una o más variable de ajuste que permitiría equilibrarlos. Dichas variables deberían ser escogidas en relación con los objetivos más prioritarios de la política económica del año a que corresponde el Plan. Pudiera ocurrir que esas variables de ajuste no sean suficientes para lograr el equilibrio, o que induzca a situaciones antagónicas con los objetivos más prioritarios y que no haya otra alternativa para alcanzar el equilibrio que modificando algunas de las hipótesis básicas. El análisis de estas situaciones - realizado con la ayuda de sucesivos ejercicios de cuantificaciones - permite identificar las condiciones más compatibles con la política de objetivos en que se equilibran los diferentes modelos y las condiciones de la coherencia general del esquema. El valor de estas condiciones es que indican los cambios o las nuevas medidas que deberían efectuarse en las áreas de la política instrumental, en otras palabras, preparan la toma de decisiones del sistema político-administrativo.

Los ejercicios de cuantificación de los modelos, en suma, conducen a:

a) La definición de un conjunto de medidas en la política económica instrumental,

b) La precisión de las hipótesis básicas, que resultan con cifras definitivas, y

c) La determinación de los niveles en que se dan los equilibrios de los modelos y la coherencia de todo el esquema.

Del mediano al corto plazo

La planificación seguida en Venezuela - que en 1978 completará dos decenios - ha sido una planificación eminentemente de mediano plazo, con limitadas excursiones en el corto y largo plazo. Pero la reforma de 1976 la hce entrar de lleno en los trabajos y planes anuales, lo que trae substanciales cambios en el sentido y contenido de sus tareas, de sus métodos, estilos, organización y en las capacidades de su personal.

/No se

No se abandonan, por cierto, las funciones del mediano plazo; sin embargo, son tan fuertes y obsesivas las responsabilidades del corto plazo, que lo más probable es que se transformen en el centro de gravedad de sus actividades. Considérese que en el curso de una administración o período presidencial se tendrán que formular cinco planes anuales y uno de mediano plazo. El sistema de planificación venezolano inaugura, entonces, un tránsito desde la planificación del mediano plazo al de corto, con las implicaciones que ello significa en los campos de la teoría y de la metodología, de la política de objetivos e instrumentos y de su organización y administración.

La responsabilidad que cabe al sistema de planificación y a los planificadores es tanta como la comentada para los políticos y administradores; pues, no se trata sólo de hacer los trabajos previstos en la ley y el plan operativo anual, sino de adaptar el sistema a los nuevos compromisos e iniciarlo en los problemas, técnicos y modalidades propias del corto plazo. La comprensión de esta situación por parte de los planificadores es tan fundamental como su apertura mental para razonar y trabajar el corto plazo con las peculiaridades de este lapso, sin abandonar la visión y el esfuerzo de profundizar los plazos mediano y corto.1/

Antes de la institucionalización de la planificación operativa, la función principal del sistema era la formulación de una estrategia y de un plan de objetivos en cada administración, facilitada por la ausencia de problemas inmediatos de urgente solución. Durante el tiempo del período presidencial no empleado en la confección del plan y de la estrategia, se realizaban diversas funciones de colaboración a la dirección de la política económica. Tal modalidad de trabajo crea, naturalmente, hábitos, conductas, estilos, maneras de pensar, capacidades de análisis y formas de organización que por las características del corto plazo no se avienen con la planificación anual.

1/ Para analizar las relaciones entre planes de mediano y corto plazo, véase el ensayo quinto.

/En efecto,

En efecto, el análisis de corto plazo exige más precisión que el mediano, más acuciosidad y especificidad; por tanto se trabaja un mayor número de variables que deben dominarse con más profundidad. Las corrientes y funciones económicas en el corto plazo son menos tendenciales, varían más erráticamente, es fundamental percibir con exactitud sus estacionalidades, a la vez que es indispensable ubicar y explicarse las inflexiones. De otro lado está la premura que imponen el breve tiempo de que se dispone para todo, de manera que a la capacidad teórica y metodológica se agrega como exigencia una eficiente organización.

En el caso particular de Venezuela, a lo precedente se adicionan las cuestiones de la política instrumental y de la estrategia, vistos en los puntos II y III, y la responsabilidad de continuar trabajando el mediano plazo. De ahí que la transición al corto plazo aludida más arriba, implique prever todas esas situaciones por inéditas o desconocidas que sean. Un camino para anticiparse al desafío es empezar, desde ya, trabajos que introduzcan al personal técnico en la problemática del corto plazo y que ayuden a formar el acervo teórico y metodológico que la planificación operativa anual requiere.1/ Dentro de esta idea se puede sugerir, entre otros, el diagnóstico y pronóstico de la coyuntura, el análisis de las áreas instrumentales en su capacidad de efectos y de las medidas de política más importantes del último tiempo, el comportamiento en el corto plazo de las variables de mayor relevancia de los sectores productivos, los efectos de los cambios en la situación económica y financiera de los países industrializados en la economía y el financiamiento interno, la naturaleza y articulación en el corto plazo de la distribución de la renta y de la inflación, etc.

1/ Remítase a la tesis del ensayo "Plan y Metodología".

Anexo V

ESQUEMAS EMPLEADOS EN LA COMPATIBILIDAD CONTABLE DE LA POLITICA DE EJECUCION Y DE CORTO PLAZO O DE LOS PLANES OPERATIVOS ANUALES DE CARACTER GLOBAL

(Ejemplo)

Explicación

A título de ilustración informativa, en este anexo se presentan diseños pro-forma de los cuadros síntesis que se utilizan para el registro de las corrientes agregadas económicas, monetarias y financieras, y que se emplean también con sentido programático en planificación operativa para compatibilizar contablemente las metas de los objetivos y los valores que se les fija o que deben tener como resultado de la estrategia y de la política los instrumentos de la política económica y financiera. Los cuadros son los siguientes:

a) Del Presupuesto Económico Nacional, que puede adquirir la forma de los cuadros 1-a y 1-b, que han sido tomados de las fuentes que en ellos se indican. Este esquema también puede tomar otras formas, pero siempre sobre la base de identificar las agrupaciones de agentes económicos más importantes y las operaciones que le permiten captar y emplear valor agregado y recursos monetarios y financieros, como en el caso de 1-b.

b) De las Cuentas Consolidadas del Sector Público (cuadro 2), clasificado por tipos de ingresos y gastos, y por agrupaciones de agentes públicos.

c) Del Programa Monetario expresado - como se ve en el cuadro 3 - por conceptos de créditos y pasivos asociados al sector público y al sector bancario. Un complemento de este cuadro es el Nº 3-a, que detalla el financiamiento bancario al sector privado por tipos de bancos según que la propiedad de éstos sea pública, privada nacional o extranjera.

d) De Fuente y Uso de Fondos (cuadro 4), que clasifica los movimientos de los recursos captados y utilizados por agentes y operaciones.

e) De la Balanza Comercial y de Pagos (cuadro 5) que puede tomar el carácter de programación o pronóstico o de simple proyección anual, clasificado por tipo de bienes y de operaciones financieras.

/Cuadro 1-a

Cuadro 1-a

EJEMPLO DE APLICACION DEL CUADRO ECONOMICO DE USOS Y RECURSOS REALES A LAS CUENTAS NACIONALES DEL BRASIL a/

Operaciones	Egresos														Ingresos													
	Empresas públicas b/			Empresas privadas b/			Familias		Gobierno		Instituciones financieras c/		Transacciones exteriores	Total	Empresas públicas b/			Empresas privadas b/			Familias		Gobierno		Instituciones financieras c/		Transacciones exteriores	Total
	Pr.	Ap.	Cap.	Pr.	Ap.	Cap.	Ap.	Cap.	Cor.	Cap.	Ap.	Cap.			Pr.	Ap.	Cap.	Pr.	Ap.	Cap.	Ap.	Cap.	Cor.	Cap.	Ap.	Cap.		
Bienes y servicios:																												
-Producción (P)															x			x							(x)			P
-Importación de bienes y servicios (I)																											x	M
-Consumo (C)							x		x c/		(x)			C														
-Formación bruta de capital fijo (FBCF)			x c/			x c/		x c/		x		(x c/)		FBCF														
-Variación de existencias (VE)			x			x								VE														
-Exportación de bienes y servicios (E)													x	X														
														C+FBCF+ +VE+X														P+M
Reparto y redistribución																												
-Remuneración del trabajo (T)	x c/			x c/					x c/		(x)			T							x c/							T
-Contribución a la previsión social (PS)	x c/			x c/					x c/		(x)			PS									x					PS
-Remuneración mixta del trabajo y el capital (TC)	x c/			x c/										TL							x c/							TL
-Ganancias																x c/			x c/									
Rentas y alquileres	x c/			x c/										L		x c/			x c/		x c/		x c/				x	L
-Impuestos indirectos (II)	x			x										II									x					II
-Impuestos directos (ID)		x			x		x				(x)			ID									x					ID
-Otros ingresos corrientes (OI)		x			x		x							OI									x					OI
-Subsidios (S)									x					S	x			x										S
-Transferencias corrientes de los consumidores(TC)									x					T							x							T
-Ahorro (A)		x			x		x		x		(x)			PO			x			x		x		x		(x)		P
-Capacidad financiera (CF)								x					x	CF			x			x								CF
	t_1	t_2	t_3	t_4	t_5	t_6	t_7	t_8	t_9	t_{10}	t_{11}	t_{12}	t_{13}	t_{14}	t_1	t_2	t_3	t_4	t_5	t_6	t_7	t_8	t_9	t_{10}	t_{11}	t_{12}	t_{13}	t_{14}

Nota: Pr. = Producción; Ap. = Utilización del ingreso (appropriation); Cap. = Capital; (x) = Pueden integrarse en el sector empresas.

a/ Tomado de D. Segredo "Programación a corto plazo en economías mixtas", página 88 y 89; b/ Pueden ser agregados; c/ Series que pueden obtenerse por desagregación de las existentes.

CONCEPTOS EMPLEADOS EN EL CUADRO ECONOMICO INTEGRADO

1. Producto Interno Bruto: Incluye lo que corresponde a Intermediarios financieros y al Gobierno.
2. Exportaciones de bienes materiales y servicios.
3. Consumo del Gobierno: Incluye bienes materiales, servicios y remuneraciones.
4. Inversión del Gobierno (Incluye viviendas): Incluye variación de existencias.
5. Inversión de Empresas: Incluye variación de existencias.
6. Inversión de Familias (Excluye viviendas del Gobierno).
7. Consumo Privado.
8. Importaciones de bienes materiales y servicios.
9. Sueldos y Salarios pagados por Empresas y el Gobierno.
10. Sueldos y Salarios recibidos por los asalariados (Igual a 9).
11. Aportes patronales pagados por las empresas y el Gobierno.;
12. Aportes patronales recibidos por el Gobierno (Igual a 11).
13. Aportes personales a la Previsión.
14. Aportes personales recibidos por Gobierno (Igual a 13).
15. Impuestos indirectos.
16. Impuestos directos a empresas.
17. Impuestos directos a familias.
18. Impuestos recibidos por Gobierno (Igual a 15 + 16 + 17).
19. Transferencias previsionales y devoluciones de impuestos.
20. Devolución de impuestos a empresas.
21. Transferencias previsionales recibidas por familias.
22. Otros pagos a factores: (20 + 1) - (9 + 11 + 15).
23. Intereses pagados por el Gobierno (Se refiere sólo al Ext.).
24. Utilidades no distribuidas (Antes de impuestos directo a empresas).
25. Utilidades distribuidas a Familias.
26. Intereses pagados al exterior.
27. Ahorro de empresas (Antes de depreciación): 24 - 16.
28. Ahorro con que las Empresas ayudan a financiar su inversión: Igual a 27.

/29. Saldo de

29. Saldo de la Cta. Capital: Sólo si 28 > 5.
30. Saldo para financiar operaciones financieras: Igual a 29.
31. Saldo de la Cta. Capital: Sólo si 28 < 5.
32. Déficit que debe financiarse con operaciones financieras: Igual a 32.
33. Ahorro de las familias (10 + 21 + 25) - (7 + 13 + 17).
34. Ahorro con que las familias ayudan a financiar su inversión: Igual a 33.
35. Saldo de la Cta. Capital de familias: Sólo si 34 > 6.
36. Saldo para financiar operaciones financieras: Igual a 35.
37. Saldo de la Cta. Capital de familias: Sólo si 34 < 6.
38. Déficit que debe financiarse con operaciones financieras: Igual a 37.
39. Ahorro del Gobierno: (12 + 14 + 18) - (3 + 19 + 23).
40. Ahorro con que el Gobierno ayuda a financiar su inversión: Igual a 39.
41. Saldo de la Cta. Capital del Gobierno: Sólo si 40 > 4.
42. Saldo para financiar operaciones financieras: Igual a 41.
43. Saldo de la Cta. Capital del Gobierno: Sólo si 40 < 4.
44. Déficit que debe financiarse con operaciones financieras: Igual a 43.
45. Ahorro del exterior: (8 + 26 - 2).
46. Saldo para financiar operaciones de Capital: Igual a 45.
47. Saldo de la Cta. Capital: Sólo si 46 > 0.
48. Saldo para financiar operaciones financieras: Igual a 47.
49. Saldo de la Cta. de Capital: Sólo si 46 < 0.
50. Déficit que debe financiarse con operaciones financieras: Igual a 49.
51. Aumento de dinero total en la economía.
52. Aumento del dinero en poder de las empresas.
53. Aumento del dinero en poder de las familias.
54. Aumento del dinero del Gobierno.
55. Aumento del cuasi dinero (Depósitos a plazo).
56. Aumento del cuasi dinero de empresas.
57. Aumento del cuasi dinero de las familias.

/58. Crédito

58. Crédito interno para empresas.
59. Crédito interno para familias.
60. Crédito interno para el Gobierno.
61. Crédito interno total.
62. Crédito externo para empresas.
63. Crédito externo para el Gobierno.
64. Amortización de la deuda externa.
65. Entrada bruta de capitales autónomos.
66. Amortización del Gobierno de la deuda externa.
67. Amortización de Empresas de la deuda externa.
68. Acumulación de reservas.
69. Superávit de Balanza de Pagos: Igual a 68.
70. Pérdida de reservas.
71. Déficit de Balanza de Pagos: Igual a 70.
72. Venta de títulos financieros.
73. Compra de títulos gubernamentales por parte de las empresas.
74. Compra de títulos gubernamentales por parte de familias.
75. Aporte de capital a empresas y autofinanciamiento de empresas individuales.
76. Aportes de capital de familias a actividades productivas.

Nota: Las columnas identificadas con las letras P, Y, K y F significan lo siguiente:

P = Cuenta de Producción

Y = Cuenta de Utilización de Ingresos

K = Cuenta de Capital

F = Cuenta Financiera.

/Cuadro 2

Cuadro 1-b

CUADRO ECONOMICO INTEGRADO a/

(Cifras de referencia)

	Salidas																Entradas															
	Empresas				Familias			Intermediarios financieros			Gobierno			Exterior			Total	Empresas				Familias			Intermediarios financieros			Gobierno			Exterior			Total
	P	Y	K	F	Y	K	F	Y	K	F	Y	K	F	Y	K	F		P	Y	K	F	Y	K	F	Y	K	F	Y	K	F	Y	K	F	
1. Producto interno bruto																	-	1																1
2. Consumo					7						3						7+3																	-
3. Inversión bruta			5			6						4					5+6+4																	-
4. Exportaciones														2			2																	
5. Importaciones																	-														8			8
Operaciones sobre bienes y servicios (1 a 5)																																		
6. Sueldos y salarios	9																9					10												10
7. Aportes patronales	11																11											12						12
8. Aportes personales					13												13											14						14
9. Tributación	15	16			17												15+16+17											18						18
10. Transferencias											19						19	20				21												20+21
11. Otros pagos a factores	22										23						22+23		24			25									26			24+25+26
Operaciones de distribución (6 a 11)																																		
12. Ahorro bruto		27			33						39			45			27+33+39+45			28			34						40			46		28+34+40+46
13. Capacidad financiera			29			35						41			47		29+35+41+47				30			36					42			48		30+36+42+48
14. Necesidad financiera				32			38						44			50	32+38+44+50			31			37						43			49		31+37+43+49
Total de operaciones reales (1 a 14)																																		
15. Dinero				52			53						54				52+53+54										51							51
16. Cuasidinero				56			57										56+57										55							55
17. Crédito interno										61							+61				58			59					60					58+59+60
18. Capitales autónomos				67									66			65	67+66+65				62								63			64		62+63+64
19. Capitales compensadores										68						71	68 ó 71										70					69		70 ó 69
20. Inversión financiera				73			74										73+74												72					72
21. Otros activos y pasivos							76										76				75													75
Operaciones financieras (15 a 21)																																		
Gran total (1 a 21)																																		

a/ Tomado de "Ejercicios de compatibilización global", papeles de trabajo en curso de ILPES de los profesores, Sergio Molina y Andrés Passicot.

Cuadro 2

SECTOR PUBLICO

CUENTAS CONSOLIDADAS POR GRUPOS INSTITUCIONALES

Conceptos	Gobierno central (1)	Sector gubernamental - Instituciones públicas: Educación	Previsión	Saneamiento básico	Urbanismo y vivienda	Infraestructura y recursos naturales	Administración y finanzas	Desarrollo social	Desarrollo económico	Total Instituciones públicas (2)	Gobierno departamental	Gobierno local	Corporaciones regionales	Total regional (3)	Total resto sector gubernamental (2+3=4)	Total sector gubernamental (1+4=5)	Empresas públicas (6)	Total general (5+6=7)
A. Cuenta corriente																		
I. Ingresos																		
1. Sector gubernamental																		
1.1 Ingresos propios																		
1.2 Transferencias netas del sector público																		
1.3 Transferencias netas del sector privado																		
1.4 Transferencias netas del sector externo																		
2. Sector empresarial																		
2.1 Utilidades																		
2.2 Transferencias intersector externo																		
II. Gastos																		
1. Gastos de bienes y servicios 1/																		
2. Transferencias al sector privado																		
3. Transferencias al sector externo																		
4. Intereses deuda pública																		
III. Ahorro en cuenta corriente																		
B. Cuenta de capital																		
I. Ingresos																		
1. Recursos propios																		
2. Transferencias del sector público																		
3. Transferencias del sector privado																		
4. Transferencias del sector externo																		
II. Gastos																		
1. Formación bruta de capital fija																		
2. Inversión financiera																		
3. Otros gastos de capital																		
4. Transferencias al sector público 2/																		
C. Déficit o superávit global																		
D. Financiamiento																		
I. Recursos internos netos																		
1. Préstamos																		
2. Amortizaciones																		
3. Otros netos (fondos de contrapartida)																		
II. Recursos externos netos																		
1. Préstamos																		
2. Amortizaciones																		
III. Variación de disponibilidades																		

Cuadro 3

PROGRAMA MONETARIO - BANCO CENTRAL, 1980

(Millones de MN corrientes) a/

Conceptos	Programa 1980	Dato referencial 1979	Variación respecto 1979	
			Absoluta	Porcentajes
I. Reservas internacionales netas				
II. Crédito doméstico				
1. Crédito fiscal				
a) Crédito al gobierno neto				
1.a) Crédito bruto				
i) Con recursos propios				
ii) Con recursos externos				
2.a) Depósitos				
3.a) Fideicomiso				
b) Crédito al resto sector público neto				
1.b) Crédito bruto				
i) Con recursos propios				
ii) Con recursos externos				
2.b) Depósitos				
2. Crédito al sector bancario				
a) Con recursos propios				
b) Con recursos externos				
3. Otros activos netos				
III. Pasivos				
1. Pasivos extranjeros				
2. Reservas bancarias				
IV. Emisión monetaria				
Aumento porcentual				

a/ MN = Moneda nacional.

Cuadro 3-a

FINANCIAMIENTO BANCARIO AL SECTOR PRIVADO, 1980

(Millones de MN corrientes) a/

Conceptos	Programa 1980		Dato referencial 1979		Variación respecto 1979	
	Valor	Distribución en porcentajes	Valor	Distribución en porcentajes	Valor	Porcentajes
Bancos del Estado						
Propio						
En M/N						
En M/E						
Refinanciado						
Con recursos externos						
Bancos Nacionales						
Propio						
En M/N						
En M/E						
Refinanciado						
Con recursos externos						
Bancos Extranjeros						
Propio						
En M/N						
En M/E						
Refinanciado						
Con recursos externos						
Total						
Propio						
En M/N						
En M/E						
Refinanciado						
Con recursos externos						

a/ MN = Moneda nacional.

Cuadro 4

FUENTES Y USO DE FONDOS

Flujo de fondos

Conceptos	Sector privado no financiero		Banco central		Fondo de inversiones		Financieras públicas		Financieras privadas		Gobierno general		Empresas del estado no financieras		Sector no clasificado		Exterior		Total	
	U	F	U	F	U	F	U	F	U	F	U	F	U	F	U	F	U	F	U	F
Transacciones no financieras																				
Ahorro bruto																				
Inversión bruta																				
Ahorro financiero																				
Transacciones financieras																				
Totales																				
Ahorro financiero																				
Aumento de activos (usos)																				
Aumento de pasivos (fuentes)																				
Efectivo y depósitos a la vista																				
Depósitos de ahorro																				
Depósitos a plazo																				
Participaciones de ahorro																				
Reservas técnicas																				
Préstamos a corto plazo																				
Valores de renta fija																				
Valores de renta variable																				
Participaciones de capital																				
Hipoteca																				
Préstamos a largo plazo																				
no hipotecarios																				
Reservas internacionales y otros																				
depósitos externos																				
Otros																				
Depósitos especiales																				
Sectoriales																				
Sector privado																				
Efectivo y depósitos a la vista																				
Depósitos de ahorro																				
Depósitos a plazo																				
Participaciones de ahorro																				
Reservas técnicas																				
Préstamos a corto plazo																				
Valores de renta fija																				
Valores de renta variable																				
Participaciones de capital																				
Hipotecas																				
Préstamos a largo plazo																				
Reservas internaciones y otros																				
depósitos externos																				
Otros																				
Banco Central																				
Efectivo y depósitos a la vista																				
Préstamos a corto plazo																				
Valores de renta fija																				
Valores de renta variable																				
Reservas internacionales																				
Otros																				
Depósitos especiales																				
Fondo de fomento de inversiones																				
Efectivo y depósitos a la vista																				
Préstamos a corto plazo																				
Depósitos externos																				
Participaciones de capital																				
Depósitos especiales																				
Otros																				

Cuadro 4 (conclusión)

Conceptos	Sector privado no financiero		Banco central		Fondo de inversiones		Financieras públicas		Financieras privadas		Gobierno general		Empresas del estado no financieras		Sector no clasificado		Exterior		Total	
	U	F	U	F	U	F	U	F	U	F	U	F	U	F	U	F	U	F	U	F
Financieras públicas																				
Efectivo y depósitos a la vista																				
Depósitos de ahorro																				
Depósitos a plazo																				
Participaciones de ahorro																				
Préstamos a corto plazo																				
Valores de renta fija																				
Valores de renta variable																				
Participaciones de capital																				
Hipotecas																				
Préstamos a largo plazo																				
Depósitos externos																				
Otros																				
Depósitos eespeciales																				
Financieras privadas																				
Efectivo y depósitos a la vista																				
Depósitos de ahorro																				
Depósitos a plazo																				
Participaciones de ahorro																				
Reservas técnicas																				
Préstamos a corto plazo																				
Valores de renta fija																				
Valores de renta variable																				
Participaciones de capital																				
Hipotecas																				
Préstamos a largo plazo																				
Depósitos externos																				
Otros																				
Gobierno general																				
Efectivo y depósitos a la vista																				
Depósitos de ahorro																				
Depósitos a plazo																				
Préstamos a corto plazo																				
Valores de renta fija																				
Valores de renta variable																				
Participaciones de capital																				
Préstamos a largo plazo																				
Otros																				
Depósitos especiales																				
Empresas del estado no financieras																				
Efectivo y depósitos a la vista																				
Depósitos a plazo																				
Préstamos a corto plazo																				
Valores de renta fija																				
Valores de renta variable																				
Participaciones de capital																				
Préstamos a largo plazo																				
Depósitos externos																				
Otros																				
Sector no clasificado																				
Otros																				
Exterior																				
Reservas internacionales y otros depósitos																				
Créditos a corto plazo																				
Valores de renta fija																				
Valores de renta variable																				
Préstamos a largo plazo																				
Otros																				

Cuadro 5

PROGRAMACION O PRONOSTICO DE 1980 PARA BALANZA DE PAGOS

Conceptos	Programación 1980			Dato referencial 1979			Metas 1980 plan quinquenal			Tasa de variación en porcentajes de pronóstico					
										1979			Metas plan		
	Volumen a/	Precio b/	Valor	Volumen a/	Precio b/	Valor	Volumen a/	Precio b/	Valor	Volumen	Precio	Valor	Volumen	Precio	Valor
A. Cuenta corriente															
I. Exportación bienes															
1. Primarios															
a. Tradicionales															
i) Mineros															
- Mineral de ...															
- Petróleo															
ii) Agrícolas															
- Banano															
- Café															
- Azúcar															
iii) Agropecuario															
- Carne vacuno															
b. No tradicionales															
i) Mineros															
- Uranio															
ii) Agrícola															
- Frutas															
- Maderas															
iii) Agropecuarios															
- Aves canoras y de color															
2. Industrializados															
a. Primarios elaborados															
b. Piezas automotores															
c. Artefactos domésticos y equipos para el hogar															
d. Otros															
3. Artesanía															
II. Importaciones bienes															
1. De consumo															
2. Derivados de petróleo															
3. Materia prima y bienes intermedios															
4. Bienes de capital															
III. Balanza comercial															
IV. Exportación servicios															

Cuadro 5 (conclusión)

Conceptos	Programación 1980			Dato referencial 1979			Metas 1980 plan quinquenal			Tasa de variación en porcentajes de pronóstico					
										1979			Metas plan		
	Volumen a/	Precio b/	Valor	Volumen a/	Precio b/	Valor	Volumen a/	Precio b/	Valor	Volumen	Precio	Valor	Volumen	Precio	Valor
V. Importación servicios															
1. Renta de inversiones															
i) Intereses															
ii) Utilidades															
2. Otros servicios															
VI. Saldo servicios															
VII. Transferencias															
Saldo en cuenta corriente															
B. Cuenta de capital															
I. Inversión directa extranjera															
II. Préstamos															
1. Vigentes a 1979															
2. Nuevos															
III. Amortización préstamos															
1. Contratados hasta 1979															
2. Nuevos															
Saldo cuenta capital															
Variación reservas monetarias internacionales															

a/ Para conceptos que se hayan establecido.
b/ Para conceptos que es factible calcular.

Anexo VI

LISTA DE CONTENIDOS DEL PLAN ANUAL OPERATIVO
DE BOLIVIA PARA EL AÑO 1979

(Ejemplo)

Anexo VI

LISTA DE CONTENIDOS DEL PLAN ANUAL OPERATIVO DE BOLIVIA PARA EL AÑO 1979

(Ejemplo)

Expliación:

A continuación se presenta el índice del texto del Plan Anual operativo de Bolivia para el año de 1979, como ejemplo de los temas y cuadros que conforman un plan de este tipo en uno de los países que ya poseen experiencia sobre el particular. En los títulos de algunos contenidos se utilizan nominaciones distintas a las empleadas en las notas metodológicas. Así, se emplea el término prognosis aplicada a un año, en vez de pronóstico; bajo el término de proyecciones se desarrolla lo que en las notas se ha titulado "política de ejecución y de corto plazo"; y con el título "Análisis Global" se presentan a los resultados del seguimiento y la evaluación. Por estas y otras características formales de este plan, el autor estima que esta no es la mejor presentación de un plan operativo; sus contenidos pueden titularse y presentarse con menos sentido técnico y con más intencionalidad política. Sin embargo, este índice es un buen ejemplo para ilustrar las temáticas y cuantificaciones de un plan de esta naturaleza.

/Indice general

Indice general

/III Sector

/Indice detallado

Indice detallado del Tomo I

/II Evolución de

/D. ANALISIS

/Indice de

Indice de Cuadros del Tomo I

A. ANALISIS GLOBAL

/31 Coeficiente del

Cuadro Nº

/61 Coeficiente

/Indice detallado

Indice detallado Tomo II

ANALISIS SECTORIAL, REGIONAL Y PROGRAMAS INTEGRADOS

A. ANALISIS SECTORIAL

CAPITULO I

SECTOR AGROPECUARIO

CAPITULO II

SECTOR MINERO

/CAPITULO III

CAPITULO III

SECTOR HIDROCARBUROS

CAPITULO IV

SECTOR INDUSTRIAS

CAPITULO V

SECTOR ENERGIA Y RECURSOS HIDRICOS

A. SECTOR ENERGIA

B. SECTOR RECURSOS HIDRICOS

/CAPITULO VI

CAPITULO VI

SECTOR TRANSPORTES

CAPITULO VII

SECTOR COMUNICACIONES

CAPITULO VIII

SECTOR EDUCACION

CAPITULO IX

SECTORES SALUD PUBLICA Y SEGURIDAD SOCIAL

A. SECTOR SALUD PUBLICA

/B. SECTOR

B. SECTOR SEGURIDAD SOCIAL

I Diagnóstico
II Objetivos

CAPITULO X

SECTORES URBANISMO, VIVIENDA Y SANEAMIENTO BASICO

A. SECTOR URBANISMO Y VIVIENDA

Introducción
I Diagnóstico
II Objetivos
III Políticas

B. SECTOR SANEAMIENTO BASICO

Introducción
I Acciones cumplidas por la institución del sector
II Sistema tarifario
III Principales problemas presentados en la ejecución de obras
IV Objetivos
V Metas
VI Determinación de la apertura programática
VII Políticas
B. ANALISIS REGIONAL

CAPITULO I

RESUMEN DEL PLAN OPERATIVO REGIONAL

Introducción
ANALISIS POR DEPARTAMENTOS
I La Paz
II Cochabamba
III Santa Cruz
IV Oruro
V Potosí
VI Chuquisaca
VII Tarija

/VIII Beni

/Indice de

Indice de Cuadros Tomo II

A. ANALISIS SECTORIAL

CAPITULO I

SECTOR AGROPECUARIO

CAPITULO II

SECTOR MINERO

/7 Producción

Cuadro Nº

CAPITULO III

SECTOR HIDROCARBUROS

/CAPITULO IV

CAPITULO IV

SECTOR INDUSTRIAS

CAPITULO V

SECTOR ENERGIA Y RECURSOS HIDRICOS

CAPITULO VI

SECTOR TRANSPORTES

/4. Regionalizado

/CAPITULO X

CAPITULO X

SECTOR URBANISMO, VIVIENDA Y SANEAMIENTO BASICO

A. SECTOR URBANISMO Y VIVIENDA

1 Resumen de inversiones del sector urbanismo y vivienda

2 Resumen de preinversiones del sector urbanismooy vivienda

3 Resumen general del sector urbanismo y vivienda, inversión-preinversión

B. SECTOR SANEAMIENTO BASICO

1 Programa de inversiones del sector

B. ANALISIS REGIONAL

CAPITULO I

RESUMEN DEL PLAN OPERATIVO REGIONAL

1. Apertura programática, corporación, alcaldía y prefectura de La Paz

2. Resumen, inversiones de CORDEPAZ.

4 Resumen, preinversión de la Prefectura de La Paz

5 Resumen, inversiones Prefectura de La Paz

6 Resumenm preinversiónm Alcaldía de La Paz

7 Resumen, inversiones Alcaldía de La Paz

8 Resumen, apertura programática, corporación, Prefectura y Alcaldía de Cochabamba

9 Resumen, preinversión de CORDECO

10 Resumen, inversiones de CORDECO

11 Resumen, inversiones de la Prefectura de Cochabamba

12 Resunen, preinversión Alcaldía de Cochabamba

13 Resumen, inversiones Alcaldía de Cochabamba

14 Resu en, apertura programática, corporación y Alcaldía de Santa Cruz

15 Resumen, preinversión de CORDECRUZ

16 Resumen, inversiones de CORDECRUZ

17 Resumen, inversiones de la Alcaldía de Santa Cruz

18 Resumen, apertura programática, Corporación, Alcaldía y Prefectura de Oruro

19 Resumen, preinversión de CORDEOR

/20 Resumen,

Cuadro Nº

/C. PROGRAMAS

C. PROGRAMAS INTEGRADOS

CAPITULO I

DESARROLLO RURAL INTEGRADO

CAPITULO II

ALIMENTACION Y NUTRICION

INDICE DE GRAFICOS