

NACIONES
UNIDAS



CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

XIX CURSO INTERNACIONAL SOBRE DESARROLLO,
PLANIFICACION Y POLITICAS PUBLICAS

Santiago, 6 de junio al 6 de diciembre 1987

PROSPECTO DE LA MENCIÓN PLANIFICACION GLOBAL Y
PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO

(I/80907)
EGD/amg

XIX CURSO INTERNACIONAL SOBRE DESARROLLO,
PLANIFICACION Y POLITICAS PUBLICAS

Santiago, 6 de junio al 6 de diciembre 1988

PROSPECTO DE LA MENCIÓN PLANIFICACION GLOBAL Y
PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO

(I/80907)
EGD/amg

PROSPECTO DE LA MENCIÓN PLANIFICACION GLOBAL Y PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO

1. Objetivos

El propósito de la Mención es presentar un conjunto de técnicas y enfoques metodológicos requeridos para la preparación de programas macroeconómicos a corto y mediano plazo.

Como es sabido, la práctica de preparar programas macroeconómicos a corto plazo a nivel nacional se ha ido generalizando como consecuencia de la necesidad u obligación constitucional que tienen diversos gobiernos de la región, de dar a conocer a la comunidad nacional cuáles son los lineamientos de las estrategias de desarrollo, y las políticas económicas y sociales a ser implementadas en el año siguiente, lo cual acontece a menudo conjuntamente con la elaboración, presentación y discusión del presupuesto público. Por otra parte, tales programas han servido en diversos casos para enmarcar las negociaciones referentes al pago de la deuda externa con la banca internacional.

En la elaboración de estos programas macroeconómicos le cabe un papel preponderante al organismo de planificación, como ente que debe coordinar los planes, políticas y programas formulados por diferentes ministerios y entidades ejecutivas, ya que su tarea debe asegurar por una parte la coherencia o viabilidad técnica del programa; y por otra, su viabilidad política.

En primer término, la coherencia del programa anual supone discutir, evaluar y juxtaponer los diversos balances sectoriales e institucionales de la economía que reflejan los comportamientos esperados del sector privado, del sector público y de los agentes internacionales. En la práctica, ello implica coordinar el trabajo de un alto número de especialistas y el manejo de grandes

cantidades de información. Afortunadamente, esta tarea se ha simplificado con el desarrollo de esquemas contables y modelos analíticos, que permiten identificar precisamente las variables y balances más relevantes; y con el advenimiento de computadores que hacen posible el manejo de información masiva y el cálculo de diversas variantes programáticas y de política económica en forma expedita.

En segundo lugar, estas técnicas y modelos deben examinar su coherencia con las estrategias de desarrollo a mediano plazo, lo que exige estudiar las interrelaciones entre las variables reales y las financieras. En las estrategias de corte neoliberal se ha dado preeminencia a estas últimas variables, relegando el lado real de la economía --producción, empleo, inversión-- a la categoría de variables residuales o de ajuste. Por el contrario, el enfoque que privilegia esta Mención busca asegurar las condiciones de crecimiento a mediano plazo en estas variables, deduciendo sus implicaciones en el lado monetario-financiero a corto plazo.

En su perspectiva temporal, el enfoque trabaja con un horizonte de corto y mediano plazo, pensando en la estructuración de programas de 1 a 5 años, pero con una clara y directa vinculación en ambos plazos. Si bien no se considera explícitamente la elaboración de programas de largo plazo (10-25 años), las diversas técnicas planteadas constituyen un primer paso que permite formular tales planes, los que exigen además un tratamiento explícito de factores tecnológicos, demográficos y de expansión de la base de recursos naturales.

2. Contenidos

La enseñanza de la Mención es impartida por medio de clases lectivas y talleres de trabajo con la activa participación de los propios alumnos. Se ha tratado de dar una igual proporción de tiempo a cada una de estas modalidades, ya que la experiencia

muestra que el trabajo realizado personalmente y en grupo por los estudiantes es de una alta productividad en términos de aprendizaje. El esquema de la Mención se resume en el Anexo I.

a) Clases lectivas

La Mención comprende el dictado de 10 asignaturas interrelacionadas entre sí, que comprenden las diversos instrumentos de análisis y programación en cada uno de los sectores institucionales y áreas de política.

Las asignaturas consideradas y el número de sesiones de dictado de clase, son:

- i) Estrategias de desarrollo y programación global (10 sesiones)
- ii) Estimaciones de modelos lineales (10 sesiones)
- iii) Programación y políticas del sector externo (8 sesiones)
- iv) Programación presupuestaria del sector público (5 sesiones)
- v) Programación de inversiones públicas (5 sesiones)
- vi) Evaluación privada y social de inversiones (5 sesiones)
- vii) Programación y políticas de empleo y salarios (5 sesiones)
- viii) Programas de estabilización de precios (5 sesiones)
- ix) Programación monetaria (5 sesiones)
- x) Programación intersectorial y compatibilización macroeconómica (10 sesiones)

Cada sesión dura 1 hora y 45 minutos.

En el Anexo II se hace una breve descripción del contenido preliminar para cada una de estas asignaturas, el cual será explicitado en los programas elaborados por los profesores.

b) Talleres

En forma paralela a las asignaturas se ha programado la realización de tres talleres, cada uno destinado a ser una aplicación empírica de las metodologías impartidas en las clases lectivas.

Los talleres primero y tercero se referirán a un mismo país. Se elegirán seis países, cada uno de los cuales será tratado por un grupo de participantes. Estos países se han seleccionado ateniéndose a la disponibilidad de información y a la existencia de trabajos previos del ILPES.

El objetivo de estos talleres será la utilización de diversos instrumentos y metodologías cuantitativas que constituyen insumos técnicos indispensables en la elaboración de un programa macroeconómico.

Además se realizará un taller para mostrar técnicas y casos de programación de inversiones y estudio de casos.

En resumen, se realizarán los siguientes talleres:

- Nº 1 Programa global, del sector externo y del sector público, a mediano plazo
- Nº 2 Programación de inversiones públicas y evaluación de proyectos
- Nº 3 Programa macroeconómico integrado

En los talleres Nº 1 y Nº 3, cada grupo contará con un coordinador que tendrá como responsabilidad la conducción de los trabajos de taller. Este se encargará de asesorar y orientar los trabajos de los alumnos en el horario asignado. El taller Nº 2 será conducido por los propios profesores que dictan las asignaturas correspondientes.

Cada grupo dispondrá de las tardes para elaborar los trabajos de cada taller, los que serán terminados de acuerdo a un calendario preestablecido y presentados en el Seminario final considerado en el Programa.

3. Aspectos operativos

Al inicio de cada taller se hará entrega de los materiales a los participantes junto a una pauta del trabajo a desarrollar. Además se dispondrá de microcomputadores durante la duración del curso, para uso de los grupos de trabajo. En cuanto a los países elegidos como base para los trabajos de taller, ellos son Chile, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. La elección se ha hecho teniendo en cuenta la realización de trabajos previos del programa de investigaciones del ILPES.

En el Anexo III se incluye la lista preliminar de los nombres de profesores y coordinadores, y en el Anexo IV, la lista de los alumnos participantes, con indicación de nacionalidad, profesión y origen institucional.

En cuanto a la bibliografía, ésta se proveerá en lo que se refiere a los textos básicos u obligatorios, salvo aquellos libros que por su importancia y costo pueden ser adquiridos por los participantes con la asignación de libros que se entregará. Al respecto se recomienda la adquisición de los siguientes textos:

Ffrench-Davis, R. - Economía internacional: teoría y políticas para el desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, primera o segunda edición.

CEPAL - Dos estudios sobre política arancelaria, Estudios e Informes de la CEPAL N° 37, Naciones Unidas.

René Cortázar (ed.) - Políticas macroeconómicas, Ediciones CIEPLAN, 1986.

Lance Taylor - Modelos macroeconómicos para países en desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

Posteriormente se avisará si es recomendable la adquisición de otro libro.

4. Evaluación

El desempeño de los participantes será evaluado por medio de dos calificaciones o notas.

La primera corresponderá a una nota individual por su desempeño en los talleres. Esta nota será un promedio de la obtenida en cada taller, ponderada por el número de semanas ocupado en cada uno.

La segunda calificación corresponderá a una prueba escrita sobre la materia tratada en las asignaturas. Esta prueba será tomada en la última semana de clases, sobre la base de un listado de temas y preguntas que será entregado oportunamente para orientar el estudio y las lecturas de los participantes. Se recomienda efectuar oportunamente las lecturas recomendadas a fin de evitar la acumulación de temas hacia el final.

En el promedio final, ambas notas tendrán igual ponderación.

Anexo I
CURSIGRAMA

SEMANA	Nº	M A Ñ A N A	T A R D E
12-16 Sept.	15	ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y PROGRAMACION MACROECONOMICA	ESTIMACION DE MODELOS LINEALES
20-23 Sept.	16		PRACTICA USO COMPUTADORES (LOTUS, TSP)
26-30 Sept.	17	PROGRAMACION Y POLITICAS DEL SECTOR EXTERNO	TALLER Nº 1 ELABORACION DE
3-7 Oct.	18		MODELO MACRO- ECONOMICO A
10-14 Oct.	19	PROGRAMA DE ESTABILIZACION DE PRECIOS	MEDIANO PLAZO
17-21 Oct.	20	PROGRAMACION DE INVERSIONES Y BAN- COS DE PROYECTOS	TALLER Nº 2 PROGRAMA DE
24-28 Oct.	21	EVALUACION PRIVA- DA Y SOCIAL DE INVERSIONES	INVERSIONES Y ESTUDIOS DE CASOS
31 Oct. 4 Nov.	22	PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO	PROGRAMACION MONETARIA
7-11 Nov.	23	PROGRAMACION Y POLITICAS DE EMPLEO	TALLER Nº 3 ELABORACION DE
14-18 Nov.	24	PROGRAMACION INTERSECTORIAL Y	PROGRAMA MACROECONOMICO
21-25 Nov.	25	COMPATIBILIZACION	INTEGRADO
28 Nov. 2 Dic.	26	SEMINARIO FINAL	

ANEXO II

Lineamientos de las Asignaturas

Los programas y las bibliografías de las asignaturas serán entregados al inicio de cada clase. Sin embargo, con propósitos puramente informativos se señalan a continuación los contenidos generales que ellas tendrán.

1. Estrategias de desarrollo y programación global

i) Tipología de estrategias de desarrollo:

- Estrategias basadas en la expansión de la demanda
 - . Por expansión del mercado interno
 - . Por aumento de la apertura externa
- Estrategias basadas en factores de oferta
 - . Incentivos y expansión de factores
 - . Desarrollo tecnológico
- Necesidad de un enfoque integrado.

ii) Programa y modelo global de desarrollo a mediano plazo (economía abierta, pleno empleo, precios constantes):

- Prolegómeno: estructura analítica de un modelo de desarrollo
- Determinantes de la tasa de crecimiento económico según función macroeconómica de producción elegida (Domar, neo-clásicas)
- Determinantes de la tasa de ahorro
 - . Propensiones al consumo y al ahorro diversas por estratos y categorías ocupacionales (Kalecki, Kaldor)
 - . Coeficientes de ahorro públicos y privados (papel de la tributación, el consumo público, el mercado de capitales)

- Fijación de objetivos en un plan: compatibilidad y conflicto. Programas equilibrados y desequilibrados.

iii) Programa y modelo global de desarrollo a corto plazo (economía abierta, desempleo, precios relativos variables):

- Versión II A (sin restricción externa)
 - . Funciones globales de exportación e importación (nivel de actividad y tipo cambio real)
 - . Determinantes ahorro externo y efecto sobre tasa de crecimiento
- Versión II B (con restricción externa)
 - . Efectos del servicio de la deuda sobre la capacidad para importar y el crecimiento del producto
- Variantes: efecto de los precios relativos sobre la distribución del ingreso y la demanda interna.

2. Estimación de modelos lineales

i) El modelo de regresión múltiple. Estimación de parámetros por mínimos cuadrados ordinarios. Significado de coeficientes de correlación múltiple y test de significación de parámetros.

ii) Introducción al uso del microcomputador IBM/PC.

iii) Estimación de regresión múltiple en IBM/PC.

iv) Uso del programa LOTUS y TSP en resolución de sistemas de ecuaciones.

3. Programación y Políticas del Sector Externo

i) La balanza de pagos y su estructura contable: Cuenta Corriente, Cuenta de Capital, Variación de reservas. (Repaso.)

ii) La programación del sector externo y la estrategia de desarrollo. Necesidad de efectuar proyecciones realistas de la balanza de pagos coherentes con la estrategia y el programa macroeconómico. Ajuste a corto plazo y expansión a mediano plazo.

iii) Crecimiento económico y proyección de las importaciones. Funciones de importación y variables relevantes: bienes de consumo, de capital, intermedios e hidrocarburos y servicios. Efectos sobre las funciones de políticas sustitutivas directas y vía precios relativos.

iv) Promoción de exportaciones y proyecciones relevantes. Funciones de exportación alternativas ante distintos supuestos de estructura de mercados externos. Variables relevantes para distintos tipos de bienes: primarios, manufacturas, servicios, etc. Valores constantes y corrientes. Efectos de la relación de intercambio. Estructura de mercado y políticas de diversificación.

v) La deuda externa. Proyección del pago de intereses, utilidades y otras remesas al exterior. Criterios alternativos de servicio de la deuda. El coeficiente de transferencia neta de recursos.

vi) Financiamiento externo y proyección de la cuenta de capital. Créditos y capitales de corto y largo plazo por fuente institucional. Estimación de las necesidades de financiamiento neto ante situación de reservas.

4. Programación presupuestaria del Sector Público

i) Importancia de la acción económica del Sector Público en la ejecución de la estrategia de desarrollo.

ii) Estructura económica del Sector Público. Entes que lo componen. Conceptos de presupuesto fiscal y presupuesto

consolidado del Sector Público. Cuenta Corriente y Cuenta Capital.

iii) Política tributaria y proyección de los ingresos corrientes ante hipótesis alternativas. Tipos de impuestos y variables de actividad determinantes. Criterios de política tributaria: incentivos a la inversión y actividad privada, redistribución de ingresos, presión inflacionaria. Flexibilidad e inflexibilidad tributaria.

iv) Proyección de los ingresos corrientes no-tributarios; tarifas públicas: criterios de eficiencia, redistribución e inflación.

v) La política fiscal y la proyección de los gastos corrientes. Clasificación del gasto y criterios de prioridad: necesidades básicas, generación de empleos, promoción del desarrollo.

vi) Déficit corriente y financiamiento. Deuda pública interna y externa. Implicancias en condiciones inflacionarias.

5. Programación de inversiones públicas

i) Introducción.

ii) El programa de inversión del Sector Público (PISP).

iii) Características y requerimientos del proceso de formulación y ejecución del PISP.

iv) La asignación intra e inter-sectorial: la vinculación con el programa macroeconómico.

v) La articulación entre los sectores públicos y privado en el proceso de inversión.

6. Programas de estabilización de precios

i) La formación del nivel de precios. Precios ajustados por la demanda y precios ajustados por los costos. Formación de los precios agrícolas y el efecto de los precios internacionales. El modelo escandinavo. La formación de los precios industriales y la teoría del "margen de ganancia" sobre costos salariales y precios importados. Efecto de la capacidad ociosa.

ii) Determinantes de la tasa de salarios. Papel de la organización sindical y la indexación salarial. Papel de la tasa de desempleo y la curva de Phillips. Las metas salariales exógenas y la distribución del ingreso.

iii) La dinámica de la inflación costo-salario-tipo de cambio-precio. Indexación generalizada, inflación inercial, hiperinflación. Puntos de ruptura del proceso y efecto sobre precios relativos. Shocks exógenos.

iv) Programas de estabilización recientes en América Latina.

7. Programación monetaria

i) La oferta monetaria y sus factores determinantes: variación de reservas, crédito interno (público y privado), multiplicador bancario. Variables alternativas: M_1 , M_2 , ..., M_5 .

ii) Los criterios de adecuación de la oferta monetaria: el equilibrio del balance monetario entre oferta y demanda. La demanda de dinero y factores determinantes. Formas alternativas de la ecuación de demanda de dinero. Estimaciones econométricas.

iii) El programa monetario. Propósitos y estructura. Los modelos de previsión a corto plazo del sector monetario. Los instrumentos de regulación monetaria. Los efectos sobre las variables reales.

iv) El modelo de programación monetaria-financiera del FMI.
Exposición y discusión crítica.

8. Programación y políticas de empleo y salarios

i) Diagnóstico de la estructura de los mercados de trabajo en América Latina:

Estructura ocupacional, heterogeneidad productiva y tecnológica; Segmentación de mercados trabajo, y diferenciales salariales; Tendencias de largo plazo de la PEA, el empleo y, el desempleo global (históricas y prospectivas).

ii) Areas claves para la planificación y las políticas de empleo:

Nivel y composición demanda efectiva interna (distribución de ingresos) y externa (inserción productiva internacional); Tasa y composición inversiones; política tecnológica; La estructuración de un "plan de empleo": enfoque de balance de mano de obra entre oferta (PEA) y empleo.

iii) Criterios básicos para política salarial:

Marco de políticas de redistribución de ingresos y satisfacción de necesidades básicas; Políticas referentes a salarios mínimos. La valoración de la canasta básica de bienes-salarios; Otros criterios.

9. Programación intersectorial y compatibilización macroeconómica

i) Programa y modelo sectorializado; Matriz y modelo de insumo producto y consistencia multisectorial; Funciones de empleo y requerimientos de capital sectoriales; El modelo de insumo producto en una economía abierta.

ii) Un modelo real-financiero con precios relativos para compatibilizar los distintos objetivos a corto plazo.

iii) Modelos de equilibrio general computables.