

CATALOGADO

390

12571



SISTEMAS INTEGRADOS DE PLANIFICACION

(Notas teóricas y metodológicas)

Por: Rolando Sanz Guerrero

Versión preliminar: para discusión en las Segundas Jornadas de Presupuesto por Programas - Tucumán - Abril 1973.

F.331.1

N.03

N.1122

SISTEMA INTEGRADO DE PLANIFICACION

INDICE

1. Importancia de la planificación
2. Sistemas de planificación
 - 2.1. Características de la planificación comprensiva
3. Sistemas integrados de planificación
 - 3.1. Teoría del desarrollo y de la planificación
 - 3.2. Capacitación
 - 3.3. Estudios Básicos
 - 3.3.1. Diagnóstico
 - 3.4. Estrategia
 - 3.4.1. Imagen - objetivo
 - 3.4.2. Trayectoria
 - 3.4.3. Proyectos sociales básicos
 - 3.5. Formulación de planes
 - 3.5.1. Plan a largo plazo
 - 3.5.2. Plan a medio plazo
 - 3.6. Implementación
 - 3.6.1. Planes operativos

1. Importancia de la planificación.

De acuerdo a características comunes, la necesidad de implementar un sistema de planificación podría depender de alguna de las siguientes circunstancias: (1)

i) Necesidad de alcanzar objetivos económico-sociales en circunstancias de escasez relativa de recursos.

Esta situación se presenta principalmente en aquellas sociedades en las cuales existe una gran diferencia entre sus aspiraciones y las realizaciones logradas, es decir básicamente, en países o regiones subdesarrolladas, o en aquellas que se encuentran en pleno proceso de desarrollo. En estos casos la planificación puede ser utilizado como un formidable instrumento de precisión, que permitiría no solo la movilización de los recursos disponibles para alcanzar, en un cierto futuro el mayor número de objetivos sociales, sino también la mantención de niveles aceptables de bienestar social, en cada una de las etapas o períodos del plan.

ii) En cambio la planificación cobrará mayor importancia, como instrumento de prospección, cuando se la utilice para determinar los efectos que se proponen lograr en un futuro determinado, por acciones que es necesario realizar en el presente. Este sería el caso por ejemplo de economías que basan su expansión o desarrollo, en programas de inversión con largos períodos de maduración, o en programas de innovación tecnológica.

iii) Es también evidente que la planificación puede cobrar singular importan-

Los números entre paréntesis se refieren a la Bibliografía adjunta.

cia como instrumento de coordinación, en aquellas sociedades con regímenes administrativos descentralizados, puesto que, para promover el desarrollo adecuado de dicha sociedad, es necesario un funcionamiento armónico de la acción de los agentes de los diferentes niveles del sector público, -nacional, provincial, municipal- con los agentes del sector privado.

- iv) La planificación puede ser también utilizada como instrumento de control y corrección de política anti-cíclica o como instrumento de diversificación, en aquellas economías, que basadas en un sistema de libre competencia, su acción se encuentra distorsionada y obstaculizada por diferentes factores que no permiten su normal desenvolvimiento. Es así por ejemplo, que la acción correctiva de la aplicación de diferentes instrumentos de política económica, podrá ser plenamente controlada con un adecuado sistema de planificación.
- v) En cambio, en aquellas economías en que los medios de producción están socializados, la planificación es el instrumento que sustituye, en mayor o menor grado, el "libre" proceso de la formación de los precios (13), los cuales, es dable recordar, constituyen la guía básica del comportamiento racional de productores y consumidores.

2. Sistemas de Planificación del Desarrollo.

De acuerdo a sus principales características, los sistemas de planificación pueden ser clasificados en tres grandes grupos (2).

- i) Programación de proyectos. Comprende un programa de inversiones públicas o un programa de acción del sector público interrelacionado con un conjunto de proyectos elaborados y ejecutados por el sector privado.
- ii) Planificación comprensiva o mixta. En el plan se incluye la acción que debe desarrollar toda la economía, pero su implementación se divide en dos partes principales. Una de ellas tiene carácter obligatorio y en forma general, su cumplimiento queda a cargo directo del sector público. La segunda parte tiene carácter indicativo, su cumplimiento en forma general queda a cargo del sector privado, cuya acción es orientada según normas de política económica que dicta el sector público.
- iii) Planificación central. También incluye la acción de toda la economía, pero su ejecución tiene carácter compulsivo tanto para el sector público, como para el privado.

Pero por otro lado la mayoría de los autores definen la planificación como un proceso complejo compuesto de diferentes elementos entre los cuales "el proyecto de la unidad más pequeña que puede ser analizada y ejecutada en forma independiente".

Por lo tanto la programación de proyectos lejos de ser un proceso alternativo a la planificación comprensiva o a la centralizada, sería por lo contrario, un proceso complementario a las mismas.

En este sentido se puede indicar que la estrecha interrelación que existe entre

plan y proyecto, estaría en función de los siguientes aspectos principales:

- i) El plan constituye el marco explícito de referencia para la identificación de proyectos de alto rendimiento social puesto que permite no solo el conocimiento de las condiciones globales entre las que se desenvuelve una economía, sino también sus posibilidades y perspectivas.
- ii) Uno de los principales objetivos de la planificación es el de lograr una óptima asignación de recursos, para lo cual se requiere nuevamente un marco de referencia más amplio que el utilizado en la evaluación de proyectos (11).
- iii) Por otro lado, a nivel de planes es difícil precisar el nivel tecnológico y los costos y beneficios de cada una de sus micro-fases.

Si se considera que a nivel de proyecto, diferentes alternativas técnicas, pueden influir de manera diferente sobre las relaciones ingreso-consumo y precio-consumo, es fácil comprender que los proyectos pueden modificar las metas y objetivos del plan, si es que los criterios de evaluación de proyectos no están en función de estos últimos. (11)

De lo indicado, se puede reafirmar que la programación de proyectos no es un proceso alternativo a la planificación comprensiva o la planificación central, sino que por lo contrario es una parte de las mismas.

Si bien es evidente que algunos países o regiones comenzaron su proceso de planificación con una programación de proyectos, porque carecían de experiencia en planificación, o porque la información estadística no era digna de confianza, o porque problemas a corto plazo urgían acciones en ese sentido (9), no es menos evidente que la planificación comprensiva puede implantarse como

un proceso de etapas sucesivas conforme a que la administración se vaya preparando para pasar de una etapa a las etapas subsiguientes.

Integrada la programación de proyectos a la planificación comprensiva o a la planificación central, quedaría la alternativa de elegir entre estos dos últimos sistemas.

Al respecto se podría indicar que la planificación central es el instrumento esencial de las economías en que los medios de producción se encuentran socializados y por lo tanto los recursos solo se asignan en función de alcanzar los objetivos que las unidades centrales consideraran que son los prioritarios.

En cambio la planificación comprensiva se adapta mejor a aquellas situaciones en que la administración de los medios de producción es compartida tanto por los agentes del sector público como por los agentes del sector privado. Este sistema no solo continúa basándose en los mecanismos del mercado sino que uno de sus principales propósitos podría ser el de corregir las distorsiones que impiden su normal desenvolvimiento. (2).

2.1. Características de la planificación comprensiva.

En forma general se puede indicar que un plan comprensivo está formado por los siguientes elementos principales: (3)

- i) Análisis del conjunto de objetivos globales para toda la economía, con especial énfasis en los siguientes aspectos:
 - a) En la tasa de crecimiento del producto y el ingreso social.
 - b) En el nivel de empleo de la fuerza laboral.
 - c) En la distribución del ingreso.
 - d) En el grado de autonomía del proceso del desarrollo.
- ii) Un conjunto de programas y proyectos de carácter sectorial y regional.
- iii) Un programa compatibilizado de las inversiones públicas y privadas.
- iv) Un programa financiero, que contemplando tanto el ahorro interno como los fondos netos provenientes del exterior, garantice el cumplimiento del programa de inversiones.
- v) Un conjunto de medidas e instrumentos de política económica que permitan inducir al sector privado en acciones que tiendan al cumplimiento de los objetivos del plan y del programa de inversiones.
- vi) Un conjunto de medidas que promuevan cambios institucionales básicos que permitan una mayor aceleración del proceso.

Para preparar las diferentes partes que conforman un plan comprensivo, se debe desarrollar una serie de actividades, que podrían estar basadas en el siguiente cuadro de trabajos generales:

- a) Elaborar el esquema general de las actividades de planificación, diferenciando aquellas que requieren un análisis previo de carácter cuantitativo (información estadística), de aquellas que requieren un análisis de tipo cualitativo.
- b) Elaborar un análisis retrospectivo (diagnóstico) de las principales variables socio-económicas, efectuando una proyección de las mismas para el período del plan. Entre las variables que se deben considerar, es necesario prestar especial énfasis a las que se refieren al producto e ingreso social global y sectorial, al consumo privado y público, a la formación global y sectorial de capital, a la inversión de los sectores públicos y privado, a las exportaciones e importaciones, al ahorro doméstico y requerimientos de financiamiento externo y a la oferta y demanda de la fuerza laboral.
- c) Determinar el grado de viabilidad (modelo de comportamiento) de diferentes ritmos y amplitud del desarrollo, según lo permitan las restricciones fundamentales, que en forma general, podrán referirse al ahorro doméstico, el financiamiento externo y la disponibilidad de divisas, la oferta de la mano de obra especializada, la expansión de los gastos e ingresos del Gobierno, la dimensión del mercado, el nivel tecnológico, etc.
- d) Elaborar alternativas que basadas en la identificación de la interdependencia de regiones, sectores o líneas industriales estratégicas, tiendan a maximizar la utilización simultánea de los factores críticos o restrictivos.

- e) Fijar los objetivos económico-sociales, cuantificados en metas específicas y determinando además, los cambios estructurales e institucionales necesarios para alcanzar dichos objetivos.
- f) Elaborar los programas sectoriales y regionales, que compatibilizados entre si guardan plena consistencia con los factores críticos o restricciones fundamentales.
- g) Preparar y evaluar las alternativas de proyectos específicos que concretarán el cumplimiento de las metas.
- h) Implementar el plan de acuerdo a las siguientes actividades:
 - Desagregar objetivos y metas en logros, cuantitativos anuales.
Esta cuantificación debe ser efectuada en términos de productos finales, en vez de insumos parciales o productos intermedios.
 - Concretar las metas anuales en autorizaciones de gasto público, mediante la técnica de presupuesto por programas.
 - Programar la coordinación de la acción directa del sector público y la utilización intensiva y coordinada de los instrumentos de política económica para promover la acción del sector privado, haría el cumplimiento de los objetivos del plan.

A partir del esquema general del sistema comprensivo de planificación, se están elaborando esquemas particularizados, según los requerimientos de cada país o región. Como una de las alternativas para promover el desarrollo de los países Latinoamericanos, han sido elaborados esquemas que en forma genérica se denominan "sistemas integrados de

planificación". Las notas de los siguientes capítulos tienen la intención de contribuir a la formulación de uno de estos esquemas.

3. Sistemas Integrados de Planificación

En forma simple se podría considerar al desarrollo económico y social, como un proceso acumulativo a largo plazo. En este sentido el proceso estaría garantizado si se logra una tasa constante y suficientemente alta de formación de capital. El sistema de planificación constaría básicamente de una proyección de las variables macroeconómicas a largo plazo y de una distribución de estos objetivos en metas parciales a ser cumplidas en el mediano y corto plazo. El proceso por lo tanto, estaría representado por un "doble circuito" en el que la proyección de las variables agregadas estaría en función de aspectos desagregados y por otro lado, el futuro comportamiento de estos estaría encuadrado en el marco de las proyecciones agregadas.

En forma similar se podría considerar que si no es posible lograr el equilibrio general de una economía en el corto plazo, éste podría lograrse en el medio o largo plazo, mediante procesos sucesivos de optimización a corto plazo.

Sin embargo, no parece muy real y operativo, el fijar objetivos "finales" a un plazo determinado (como sería el caso de proyectar la asignación de recursos en función de lograr el equilibrio general), o el de fijar el cumplimiento de ciertas metas macroeconómicas (como sería el caso de proyectar la tasa de crecimiento del producto o de la formación de capital), si se considera que el proceso de desarrollo es esencialmente dinámico y que por lo tanto las decisiones de un período dependerán básicamente de los logros que se hayan conseguido en los períodos

anteriores en función de lo que se piensa obtener en el futuro. Bajo este punto de vista la planificación tendría que tener las siguientes características: i) Los plazos no estarían en función de los períodos en que se deban alcanzar determinadas metas u objetivos, sino en función del tiempo probable en que se producirán determinados efectos por acciones efectuadas en períodos anteriores (13); ii) Las proyecciones estarán en función de determinar los períodos o etapas en las cuales se deben efectuar las inversiones e innovaciones y su distribución sectorial y regional (12), es decir en función de incrementar la capacidad instalada a nivel desagregado antes que ^{en} la evolución de variables agregadas (13).

Este proceso de planificación, implicaría por lo tanto, la formulación de objetivos sociales, a alcanzar en un futuro indefinido (diseño de la imagen-objetivo). La consecución de esta imagen-objetivo, estaría en función del cumplimiento de etapas fundamentales, que en su conjunto conformarían la trayectoria del proceso. Cada etapa fundamental estaría definida por un sistema de planificación que en forma general podrían incluir un plan a largo plazo, planes a mediano plazo y planes operativos. Cada sistema tendría como función principal, la de diseñar el desarrollo de los programas básicos y complementarios, según los resultados que se obtengan o se esperen obtener en las etapas anteriores y en función de la consecución de la imagen-objetivo.

De esta manera cada etapa y cada sistema estaría estrechamente relacionados o integrados a las otras etapas y sistemas del proceso (sistemas integrados de planificación), mediante una técnica global denominada estrategia del desarrollo (12).

Por lo tanto la estrategia del desarrollo estaría conformada por el diseño de la imagen-objetivo y la determinación de la trayectoria (o trayectorias alternativas), la cual a su vez estaría conformada por etapas fundamentales y programas básicos.

El siguiente ejemplo, meramente ilustrativo, podría dar mayor claridad a los conceptos expresados.

a) Diseño de la imagen-objetivo: En forma muy simple la imagen-objetivo podría estar conformada por una serie de objetivos sociales. Estos objetivos podrían expresarse en primer lugar en forma muy general, por ejemplo:

- i) Nivel cultural e intelectual
- ii) Niveles de consumo
- iii) Estructura político-social, etc.

..... para luego ser desagregada en proposiciones más concretas.

- i) Niveles de alimentación.
- ii) Vivienda adecuada para cada unidad social.
- iii) Cantidad de bienes durables por persona

- iv) Jornadas máximas de trabajo y medios de expansión.
 - v) Reducción al mínimo nivel de las tasas de mortalidad y mortalidad infantil.
 - vi) Niveles máximos de educación integral, de cultura y seguridad social, etc.
- b) Diseño de la trayectoria: se podría suponer, que la trayectoria "más favorable" para alcanzar los objetivos sociales propuestos, sería aquella que esté conformada por las siguientes etapas fundamentales;
- i) Expansión de las obras de infraestructura y los niveles de educación por un período de 4 a 6 años
 - ii) Desarrollo de la producción ^{ria} primaria (de 6 a 8 años).
 - iii) Desarrollo industrial y de servicios (de 8 a 12 años).
- c) Programas básicos:
- i) En la primera etapa, uno de los programas básicos sería el de la construcción de obras de infraestructura que permitan expandir la capacidad productiva de los sectores primarios, cuyo desarrollo está previsto para la 2da. etapa. Otro de los programas básicos sería el de educación que debe proporcionar los técnicos y administradores que serán también necesarios en la 2da. etapa.
 - ii) La segunda etapa estaría caracterizada por tres programas básicos: el del desarrollo de los sectores primarios y los de infraestructura y educación. El primer programa tendría los siguientes objetivos principales:

- Durante la 2da. etapa: Aumentar los excedentes exportables a fin de incrementar la capacidad de importación de equipo y maquinaria, necesarios para el desarrollo industrial de la 3ra. etapa.
- Durante la 3era. etapa: proporcionar las materias primas requeridas por la expansión del desarrollo de la industria y los servicios.

En forma similar el programa de infraestructura estaría previsto para cubrir los requerimientos de la expansión de la capacidad productiva de los sectores de la 3ra. etapa (energía, desarrollo urbano, centro de concentración industrial, etc.), mientras que el programa de educación prepararía, los técnicos administradores y mano de obra calificada, necesarios para el desarrollo de esta 3ra. etapa.

- iii) Por último, el desarrollo de la 3ra. etapa estaría dirigida por supuesto a producir los bienes y servicios necesarios para alcanzar los objetivos supuestos en la imagen a largo plazo.

Del análisis del ejemplo anterior, ya se pueden deducir algunas de las principales aspectos que caracterizan el esquema propuesto:

- i) Cada etapa esta dirigida a facilitar el cumplimiento de la siguiente (o en forma inversa; una etapa solo se lo podrá realizar a un costo social muy alto, si previamente no se ha efec-

tuado la etapa anterior.

-15

- ii) El propósito principal de la división en etapas se refiere a terminar períodos en los cuales se lograrán incrementos graduales en la capacidad productiva y por lo tanto a sostener o aumentar la tasa de crecimiento del P.B.I.
- iii) Sin embargo la división en etapas no influye en la continuidad del proceso, puesto que programas y proyectos de una etapa podrían iniciarse en etapas anteriores o continuar en las próximas etapas.
- iv) Cada etapa estará sujeta a un sistema de planificación con características propias. Así en la Ira. etapa del ejemplo, el sistema estaría constituido por las siguientes, elementos principales:
- Programación de los sectores de infraestructura y educación.
 - A nivel macroeconómico: proyección de menores niveles de la relación producto - capital y mayores niveles de ocupación de la mano de obra.
 - Criterios de evaluación: minimización de costos.
 - Política económica: Incremento de las inversiones públicas
 - Programas complementarios: Incremento de la productividad de los sectores "económicos" "tradicionales" y de las importaciones a fin de contrarrestar las presiones inflacionarias de los gastos generados por los programas de infraestructura y educación. Programas de investigación para la mejor utilización de los recursos disponibles

en la 2da. etapa, etc.

-16-

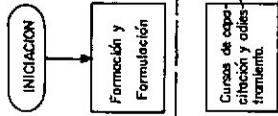
- v) De acuerdo a la disponibilidad de recursos, los objetivos sociales a largo plazo se irán alcanzando parcialmente en cada una de las etapas previstas.
- vi) La trayectoria del ejemplo, sería una de las alternativas para alcanzar los objetivos previstos en la imagen a largo plazo. Su implementación dependería de una serie de condiciones internas y externas que caracterizaran la viabilidad político-social del proceso (13). Por lo tanto, será también necesario diseñar etapas alternativas que puedan sustituir aquellas que no sean posibles de implementar porque la realidad político-social podría presentarse en forma diferente a la prevista. Así es por ejemplo, que una etapa de "desarrollo industrial de exportación" podría sustituir las dos primeras etapas de la 1ra. alternativa.

En la 1ra. alternativa se supone que la viabilidad interna sería más favorable que la externa y la 2da. alternativa se la diseñaría para el caso que la realidad se presente en forma contraria. Pese a que cada sistema de planificación presentará características propias en cada una de las etapas fundamentales, los elementos básicos que lo constituyen se presentan en forma común a todos ellos. Estos elementos han sido diseñados en el gráfico adjunto según la siguiente secuencia formal:

1. Teoría de la planificación del Desarrollo
2. Capacitación y formación de los cuadros técnicos
3. Preparación de estudios de base
4. Formulación de la estrategia
5. Formulación de los planes
6. Implementación de los planes
7. Ejecución y control.
8. Evaluación y ajuste
9. Capitalización de la experiencia

ESQUEMA DEL SISTEMA INTEGRAL DE PLANIFICACION

NIVELES
ACTIVIDAD I - Aspectos Teóricos



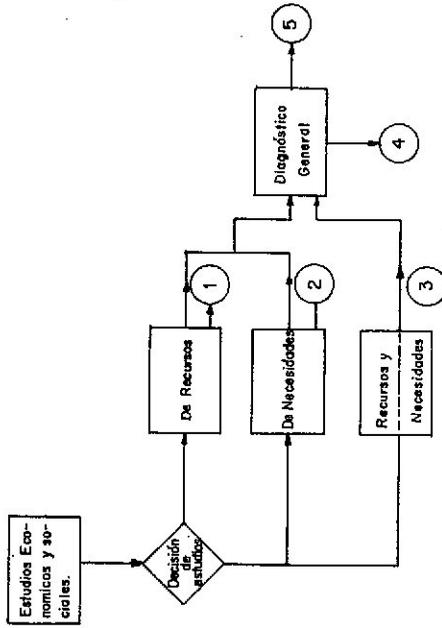
1. Teoría de la planificación del Desarrollo.

2. Capacitación.

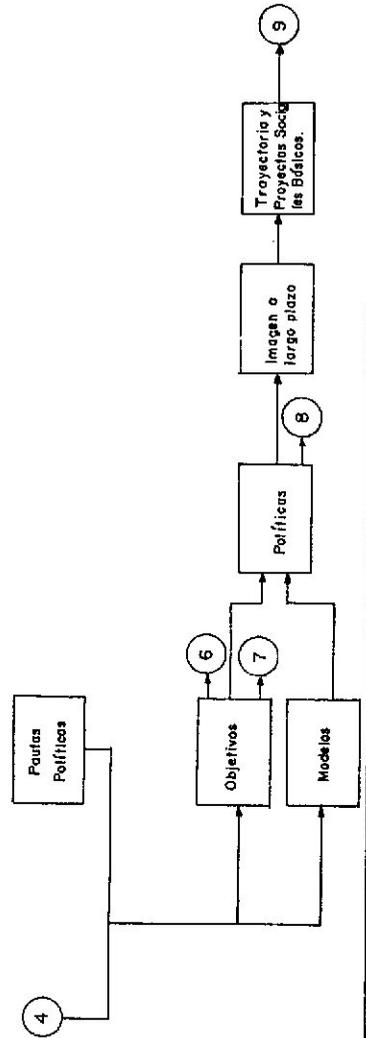


ACTIVIDAD II - Asistencia Técnica.

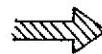
3. Estudios Básicos.



4. Estrategia.



5. Formulación



9

PLANES

Decisión

Planificación Global

Planificación Regional

Planificación Sectorial

6

PROGRAMAS

Decisión

Programación Sectorial

Programación Financiera

Programación Sectorial

10

1

2

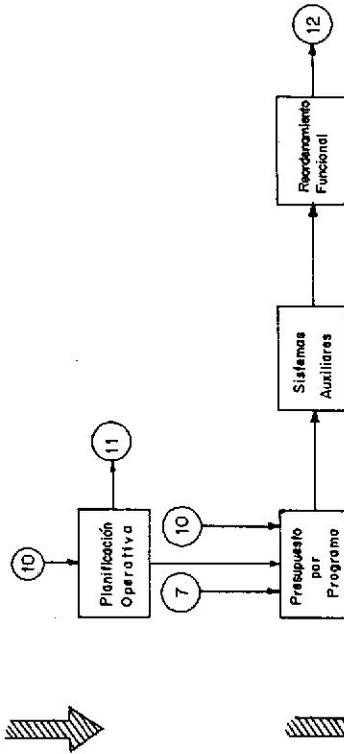
11

3

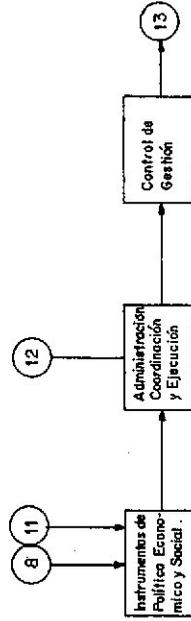
PROYECTOS



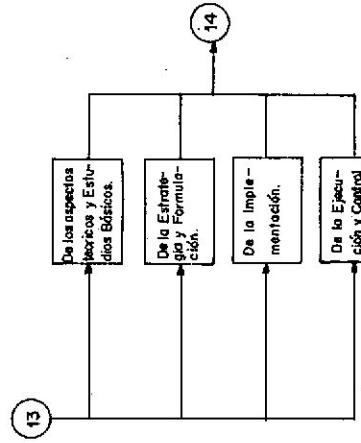
6. Implementación



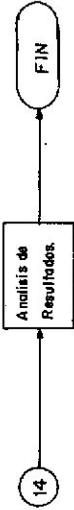
7. Ejecución y control.



8. Evaluación y Ajuste del Sistema Integral.



9. Capitalización de experiencia.



3.1. Teoría del Desarrollo y de la planificación

Si solo se considera que la planificación del desarrollo es un método sistemático de coordinación y eficiencia de la acción político-social de una comunidad en este proceso, también se podría considerar que esta acción podría ser diseñada en base a un esquema o modelo teórico de interpretación.

En otras palabras, la planificación sería una de las partes del proceso de formulación teórica, cuyos otros componentes serían el modelo y la política general del desarrollo.

El modelo teórico debe formularse de manera que pueda ser utilizado como un instrumento de interpretación y análisis de la evolución real de una economía, de sus interacciones político-sociales y de sus perspectivas en el largo plazo. Luego sus características principales serían: a) La interpretación debe basarse en el comportamiento dinámico de las diferentes variables que conforman el sistema económico-político-social, y b) El análisis prospectivo debe referirse a un tiempo lo suficientemente largo, para que comprenda la totalidad de un proceso histórico, entendiéndose como proceso histórico al lapso de tiempo en el cual se logran incrementos "sustanciales" en el nivel de vida, o en de bienestar social, o en el cual se alcancen determinados objetivos sociales, Por lo tanto éste período debería tener la amplitud suficiente como para que los aspectos económicos y políticos no sean considerados como objetivos "finales", sino como "medios" para alcanzar los objetivos sociales.

En cuanto a la formulación de la política general del desarrollo, no solo debe estar basada en el modelo teórico, sino que también tiene que cubrir los siguientes requisitos indispensa-

bles: (13) a) Presentar soluciones a los problemas esenciales, los cuales deberán ser precisados en su real magnitud; b) Las proposiciones deben ser capaces de concentrar el acuerdo de diferentes grupos sociales, en la magnitud necesaria que permita superar los obstáculos que se opongan a su ejecución y c) Debe ser formulada con la suficiente elasticidad de manera de aprovechar las coyunturas favorables que se vayan presentando a lo largo del proceso.

Por otro lado si se tiene en cuenta que cada una de las etapas del proceso requiere una definición de las categorías apropiadas de análisis, la formulación y adaptación de las técnicas de planificación deben estar no solo en función de estas categorías, sino que sus normas de conducta y sus criterios de eficacia deben estar de acuerdo a las expresadas en el modelo teórico y en los planteamientos políticos. (13)

De lo indicado se podría deducir que es necesario que una sola concepción integre el análisis económico, y los planteamientos políticos con las técnicas de planificación. Esto sería facilitado con la elaboración de la estrategia del desarrollo, que en forma expresa debe contener el modelo teórico, la política general del desarrollo y la definición de las etapas del proceso histórico, las cuales a su vez determinarán en cierta forma, los requerimientos de las técnicas a aplicar.

Aunque se indicó que el modelo teórico debe ser utilizado como un instrumento que interprete una realidad determinada, es lógico que su formulación tenga que estar basada en modelos generales del desarrollo.

Se han elaborado muchas teorías que identificaban los "factores determinantes" del desarrollo o que explicaban las "causas" que mantienen a ciertas sociedades, en situacio -

nes de subdesarrollo. Sin embargo la mayoría de ellas no cuentan con las características que se indicaron que serían necesarias para una adecuada formulación de este marco teórico (instrumento de análisis dinámico de una realidad que comprenda la totalidad de un proceso histórico).

Por ejemplo, tanto el análisis neoclásico de la asignación estática de recursos, como el análisis keynesiano del ciclo económico a corto plazo, resultan evidentemente inadecuados. (10)

Los modelos basados en la expansión del sector industrial tienen la desventaja de dar énfasis a una sola etapa del proceso histórico. Como consecuencia, las economías quedan divididas en dos partes desiguales y desproporcionadas, puesto que una de ellas ha superado una etapa del proceso, mientras que la otra se encuentra en alguna de las etapas anteriores. En segundo lugar, el alcance por una parte de la economía de una etapa industrial, solo se puede lograr a un costo social muy alto, puesto que se utilizan en mayor grado, precisamente aquellos factores que todavía son relativamente más escasos, y que por lo tanto son socialmente más caros. En tercer lugar, la etapa se puede agotar rápidamente por falta de mercados internos y por la competencia de los mercados externos. En este caso todo el proceso se paralizaría, puesto que por un lado no existe la orientación necesaria para superar esta etapa y por otro lado, los sectores que quedaron rezagados en etapas anteriores no permitirían una rápida expansión de la capacidad productiva.

Diferentes modelos, como por ejemplo el que propone una "transferencia" de la mano de obra de los sectores de menor producto per cápita, hacia los sectores de mayor productividad,

están básicamente diseñados en función del conocido modelo Harrod-Domar. Estos modelos son obviamente dinámicos pero no indican la secuencia de los cambios estructurales que se deben producir en cada una de las etapas del proceso. Por otro lado toman como objetivo único la "velocidad" del crecimiento del ingreso del producto que, como se indicó anteriormente, no sería un objetivo, sino un medio en el contexto de un proceso histórico.

El modelo en sus versiones mas simples nos indica que si se quiere alcanzar una determinada tasa de crecimiento del producto, la tasa de formación neta de capital debe ser igual a la del producto, si se mantiene constante la relación producto-capital. Si la relación producto-capital se mantiene constante, la tasa de formación neta de ahorro debe ser mayor que la tasa de crecimiento de la población para que se incremente el producto por persona. Por otro lado si la tasa de crecimiento del ahorro neta es mayor que la de la población, se producirán incrementos en la concentración del capital (capital per cápita), éstos incrementos serán iguales a los incrementos del producto per cápita, de donde la tasa de formación neta de ahorro será mayor que la tasa de concentración de capital.

Luego los modelos que proponen la transferencia de la mano de obra de los sectores de menor producto per cápita hacia los mas productivos, están proponiendo implícitamente tasas muy altas de concentración de capital y por lo tanto, tasas mas altas de formación de ahorro. Es posible que las proyecciones no tengan mucho sentido si se proponen incrementos de ahorro por encima de las posibilidades reales de una econo-



mía, suponiéndose además una movilización de los otros factores.

Por otro lado los programas de incremento de ahorro, causarán graves malestares sociales, si no se los relaciona con su utilización, distribuídos en programas y proyectos de inversión (12). Efectivamente, las proyecciones del producto, el ahorro y la relación producto-capital, así como de las de otras variables agregadas pueden ser completamente inadecuadas, si no están en función de sus microfases. Por ejemplo, la proyección de la relación producto-capital supone una disponibilidad y combinación de los factores de la producción, que no se pueden proponer como dados sólo en base a los incrementos de uno de ellos: la acumulación de capital. Luego la proyección adecuada de este coeficiente debe efectuarse como resultado de una serie de funciones de producción a nivel de programas y proyectos y que incluyan los diferentes factores que están determinando los niveles de su capacidad productiva. Resumiendo, se puede indicar que si bien la tasa de crecimiento del producto puede ser aumentada en el corto plazo por una expansión del gasto global, (en el cual se incluyen las inversiones) hasta alcanzar el máximo de su capacidad productiva; en el largo plazo, ésta tasa de crecimiento sólo puede ser lograda aumentando la capacidad productiva, es decir no sólo por incrementos de las inversiones, sino también de los otros factores de la producción.

De los párrafos anteriores se podría concluir que de acuerdo a las características del proceso de desarrollo y de cada una de sus etapas, es necesario elegir aquellos principios teóricos que puedan ser utilizados en la elaboración propia de

la teoría del desarrollo de un proceso particular y de sus correspondientes técnicas de planificación. Lamentablemente no se contará con simples normas que puedan decidir esta elección y ésta tendrá que ser fruto de una ardua investigación.

(10)

Por ejemplo, del análisis del modelo Harrod-Domar, se podría deducir que:

- i) Para que tengan validez, las proyecciones macroeconómicas deben estar en estrecha relación con sus microfases.
- ii) Ambas fases requieren de un análisis de largo plazo de la forma de incrementar todos los recursos que permitan ampliar gradualmente la capacidad productiva.
- iii) La tasa de ahorro debe incrementarse en función de inversiones de una alta rentabilidad social. Por otro lado incrementos en la relación producto-capital se efectuarían en función de innovaciones tecnológicas y de una mayor utilización de los recursos relativamente mas abundantes (véase recursos naturales y mano de obra).

En otras palabras la teoría del desarrollo debe estar elaborada de tal manera, que guíe a una sociedad en la forma de conseguir estructuras cada vez mas complejas de producción, a fin de lograr bienes y servicios que no se consumieron antes o que fueron importados, teniendo en cuenta los siguientes aspecto fundamentales: (12)

- i) Debe permitir conocer "que" producción debe lograrse en cada una de las etapas del proceso. En forma similar debe permitir "que" importación y "cuando" puede ser sustituida por producción local.
- ii) Para lograr ambas cosas es necesario generar ahorro

la teoría del desarrollo de un proceso particular y de sus correspondientes técnicas de planificación. Lamentablemente no se contará con simples normas que puedan decidir esta elección y ésta tendrá que ser fruto de una ardua investigación.

(10)

Por ejemplo, del análisis del modelo Harrod-Domar, se podría deducir que:

- i) Para que tengan validez, las proyecciones macroeconómicas deben estar en estrecha relación con sus microfases.
- ii) Ambas fases requieren de un análisis de largo plazo de la forma de incrementar todos los recursos que permitan ampliar gradualmente la capacidad productiva.
- iii) La tasa de ahorro debe incrementarse en función de inversiones de una alta rentabilidad social. Por otro lado incrementos en la relación producto-capital se efectuarían en función de innovaciones tecnológicas y de una mayor utilización de los recursos relativamente más abundantes (recursos naturales y mano de obra).

En otras palabras la teoría del desarrollo debe estar elaborada de tal manera, que guíe a una sociedad en la forma de conseguir estructuras cada vez más complejas de producción, a fin de lograr bienes y servicios que no se consumieron antes o que fueron importados, teniendo en cuenta los siguientes aspectos fundamentales: (12)

- i) Debe permitir conocer "qué" producción debe lograrse en cada una de las etapas del proceso. En forma similar debe permitir "qué" importación y "cuando" puede ser sustituida por producción local.
- ii) Para lograr ambas cosas es necesario generar ahorro

en los montos requeridos, para lo cual una parte importante de las inversiones debe ser rentable desde el punto de vista de generar el mayor valor agregado posible que pueda ser utilizado en esta forma, por dicha sociedad.

Por lo tanto la teoría debe dar una guía clara en cada etapa del proceso, de la forma en que deben ser distribuidos los recursos según los siguientes aspectos:

- i) Para generar una mayor disponibilidad de recursos diferentes de los financieros a fin de coadyuvar a la expansión constante de la capacidad productiva. (V-g. obras de infraestructura para habilitar nuevas tierras agrícolas, trabajos de prospección minerológica, incremento de exportaciones para aumentar la capacidad de importación de equipo y maquinaria, etc.)
- ii) En inversiones que generen un valor agregado que permitan captar la mayor cantidad posible de ahorro a ser utilizado en la expansión de la capacidad productiva.
- iii) En la producción de bienes y servicios que permitan la consecución de metas parciales de los objetivos sociales programados a largo plazo.

La producción de recursos reales dependería de los insumos que serán necesarios en las próximas etapas del proceso o en los próximos períodos del plan. En forma similar se determinarán los requerimientos de ahorro financiero. En cuanto al cumplimiento parcial de los objetivos sociales, éstas estarán en función de lo que es "posible" y "necesario" realizar. La posibilidad estará dada como resultado de un juego o complejo de enfrentamientos político-sociales (13).

Lo "necesario" estará en función del "ritmo" que se quiera

imprimir el proceso, pues si bien el mayor cumplimiento de metas sociales puede disminuir los recursos destinados a incrementar la capacidad productiva, en cambio puede "acelerar" la viabilidad social de dicho proceso.

Es posible que si la teoría encara el desarrollo en la forma indicada, los modelos que la expresan serán de carácter no lineal y posiblemente discontinuos. La dificultad de trabajar con funciones no lineales y discretas y la ausencia de un equilibrio a largo plazo que guíe la asignación de los recursos, radica, especialmente, en que se deben trabajar con métodos que no han sido tan difundidos como los modelos lineales y continuos, será pues necesario no solo adaptar las técnicas conocidas de planificación lineal, sino también complementarlas con técnicas de programación discreta y no lineal. En todo caso también se podría trabajar con métodos de programación lineal, pero haciendo específica la no-linearidad en períodos determinados, así por ejemplo, un juego de relativos utilizado en un período, podría ser reemplazado por otro juego, en el período en que se determine que un factor o un producto empieza a dejar de ser "relativamente escaso". A nivel de micro-fase la planificación deberá estar basada en un sistema de decisiones dinámicas, que vayan determinando la "clase" de inversiones a efectuar y el "momento" más oportuno de realizarlas.

3.2. Programas de Capacitación

Es indudable que el éxito de implementar un sistema de planificación depende en alto grado del número y entrenamiento de los técnicos que dirigen y administran el proceso. Es así que, si se cuenta con un número reducido de técnicos, éstos ten-

drán que estar concentrados en una oficina central de planificación. Las oficinas sectoriales y regionales sólo funcionarán cuando se haya entrenado el número suficiente de planificadores especializados.

El planificador debe ser entrenado no sólo en las técnicas de programación, sino también de manera que pueda desarrollar las aptitudes que le permitan desempeñar con éxito sus funciones, las que en forma general se referirán a los siguientes aspectos:

- i) Amplio dominio de las técnicas de planificación.
- ii) Amplia capacidad de análisis para vincular los aspectos económicos, sociales y políticos en su situación actual y en sus perspectivas históricas, a fin de efectuar una adecuada formulación de la estrategia del desarrollo.
- iii) Capacidad de liderazgo y conducción técnica para:
 - a) Dar racionalidad formal a la política del desarrollo.
 - b) Llevar adelante el proceso, aprovechando con habilidad táctica las coyunturas favorables y neutralizando las negativas.
 - c) Evitar resistencias por parte de administradores y técnicos no planificadores
- iv) Habilidad técnica y política para:
 - a) Implementar un adecuado sistema de planificación.
 - b) Sustituir normas y procedimientos de decisión y administración
 - c) Atender las solicitudes inmediatas del gobierno, buscando su relación con las perspectivas a medio y largo plazo.

- d) Dialogar con los diferentes grupos sociales para captar sus necesidades y lograr motivaciones positivas al proceso.
- e) Mantener una posición definida ante la opinión pública sin una rigidez técnica o dogmática.

3.3. Estudios Básicos

Todo sistema de planificación necesita nutrirse constantemente de información tanto de tipo cuantitativo como de carácter cualitativo. Si bien es cierto que el planificador no puede esperar a contar con la información requerida para realizar sus proyecciones, también es cierto que la primera proyección será más correcta conforme cuente con una mayor información. El análisis previo, de la estructura de la demanda, de la estructura de la producción y de la disponibilidad de los recursos, facilitará en forma notable la labor del planificador por las siguientes razones:

- i) Conocerá las líneas de demanda insatisfecha o potencial.
- ii) El conocimiento de la disponibilidad de recursos fijará los límites a los cuales alcanzará el próximo programa.
- iii) Identificará aquéllos sectores o regiones que requieren acción prioritaria.
- iv) Identificará aquellos recursos que no son utilizados o que son utilizados en forma ineficiente. Sin pretender efectuar una lista exhaustiva de los estudios de base que serían necesarios realizar, se mencionarán aquellos que podrían ser considerados como los más importantes. (5)

- i) Estudios de base referentes a la disponibilidad de recursos.
- a) Disponibilidad de recursos humanos: Demografía: tasas de nacimiento, de morbilidad y mortalidad. Fuerza laboral: estructura e índices de ocupación sectorial y regional. Educación: matrículas y promociones de los diferentes niveles de educación y técnicos. Sueldos y salarios: niveles y promedios, productividad media y marginal, por sectores y líneas de producción. Índices de costo de vida.
 - b) Recursos naturales renovables. Inventarios: suelos, bosques, recursos hidrográficos, recursos ganaderos y piscícolas. Factores institucionales: tenencia de la tierra, sistemas de distribución de aguas, servicios intermedios: investigación, extensión, asistencia técnica, crédito, etc. Organización: de la producción y la comercialización.
 - c) Recursos naturales no renovables. Reservas y tasas de explotación. Demanda y precios. Costos y producción. Normas de la explotación. Procesos de transformación.
 - d) Recursos de capital. Formación de capital: estructura sectorial y regional. Clasificación. Índices de inversión. Tasas de depreciación. Cambios tecnológicos.
 - e) Recursos financieros. Fuentes y usos de fondos. Formación de ahorro: propensión media y ~~mar-~~

ginal. Estructura bancaria e intermediarios financieros.

- ii) Estudios de la estructura de la demanda.
 - a) Estudios de mercados. Consumo. Distribución del ingreso. Nivel de precios: precios relativos. Función de demanda: elasticidad precio e ingreso. Demanda externa: ventajas comparativas y estructura de las importaciones.
 - b) Comercialización y transportes. Facilidades y medios de transporte y comunicaciones. Proceso de comercialización: estimación de los márgenes de comercialización, bocas de distribución.
 - c) Evaluación de las necesidades sociales básicas : alimentación y niveles nutricionales, vivienda, salud, saneamiento básico.
- iii) Estudios de la estructura de producción.
 - a) Infraestructura y capital social básico. Energía. transporte y comunicaciones.
 - b) Análisis del producto y el ingreso social. Cuentas sociales.
 - c) Relaciones intersectoriales : Cuadros de insumo producto y de programación lineal.
 - d) Costos y funciones de producción. Capacidad instalada.
 - e) Identificación de sectores y regiones motrices cambios tecnológicos. Economías externas. Efectos de inducción. Efectos multiplicadores.

3.3.1 Preparación del Diagnóstico Económico-Social

La formulación de la estrategia parte de una interrelación entre el análisis de la realidad actual y sus tendencias, con la proyección de la imagen-objetivo. Este análisis, denominado diagnóstico, consta de las siguientes partes principales: a) Descripción del comportamiento de los factores componentes del complejo económico-político-social. b) Análisis del funcionamiento e interrelaciones de dichos factores. c) Análisis prospectivo (pronóstico) de las principales variables. d) Elaboración del modelo normativo (comparativo). e) Análisis comparativo entre la prognosis y el modelo normativo y dimensionamiento del problema. El análisis prospectivo se refiere a una "proyección" de las principales variables según su tendencia histórica, mientras que el modelo normativo se referirá al conjunto de las mismas variables pertenecientes a otro país o región con las cuales se desea efectuar el análisis comparativo. Sin embargo el modelo normativo puede ser también una situación "ideal" de lo que podría ser dicha sociedad (norma-objetivo). El dimensionamiento del problema será la "diferencia" entre la norma-objetivo y la prognosis, o en otras palabras la magnitud del esfuerzo a realizar si se decidiera que la norma-objetivo se constituya en la proyección aceptada. Por supuesto que este procedimiento es diferente al procedimiento estratégico en el cual la formulación de la imagen-objetivo se realiza también como respuesta simulada del comportamiento del sistema real ante al-

teraciones deliberadas (13)

Siguiendo el procedimiento normativo y en función de los estudios de base realizados, las partes descriptas y analíticas del diagnóstico, deben contemplar por lo menos los siguientes aspectos:

- i) Dimensión Socio-política.
 - a) Análisis de los procedimientos para determinar las opciones fundamentales para dar solución a los problemas del desarrollo.
 - b) Análisis de los procedimientos de evaluación de las necesidades sociales.
 - c) Comportamiento de los agentes y grupos sociales que promueven el desarrollo.
 - d) Evaluación de los efectos de la política económica.
- ii) Dimensión Económica.
 - a) Análisis de la disponibilidad, uso y productividad de los factores de la producción.
 - b) Análisis de la estructura económica. Estructura y balance de la producción y la demanda, Análisis de las brechas ahorro-inversión y del comercio exterior. Análisis de las finanzas públicas.
 - c) Sistema de planificación. Sistema de información estadística. Proceso de asignación de recursos. Naturaleza, nivel y rol de la planificación. Técnicas, métodos y procedimientos utilizados en la preparación de planes, programas y proyectos.

iii) Dimensión Administrativa

- a) Análisis de la organización administrativa de apoyo a la ejecución de los programas y proyectos. Procedimientos de control y evaluación.

Es fácil comprender que bajo el enfoque normativo la preparación del diagnóstico tiene que efectuarse en un marco muy amplio, ocupando una gran cantidad de técnicos, tiempo y otros recursos escasos. En cambio el sistema estratégico utiliza una técnica de aproximaciones sucesivas que contempla las siguientes etapas:

- i) Elaboración de un documento que comprenda el análisis de toda la información disponible en el momento inicial del proceso.
- ii) En base a este informe se elabora la imagen-objetivo preliminar, que servirá de marco y patrón de referencia para seleccionar los aspectos importantes y descartar los aspectos secundarios. (13)
- iii) Tomando como guía la imagen-objetivo preliminar, se procede a la elaboración del diagnóstico, concentrando el análisis en aquellos aspectos que permitan ubicar históricamente la situación inicial y profundizándolo en aquellas partes que se consideren de "valor" estratégico o tratamiento urgente.

3.4 Estrategia del Desarrollo

En el capítulo 2 de este trabajo se arguye que un sistema a-

decuado de planificación debe tener caracter comprensivo puesto que por sus estrechas interrelaciones no se podía programar solamente la acción del sector público, sin considerar las acciones y reacciones del sector privado.

A su vez en el capítulo 3 se sugería que los sistemas comprensivos que se habían utilizado en años anteriores, no eran lo suficientemente aptos como para diseñar una proyección a muy largo plazo que comprendiera una serie de etapas a largo plazo, que estén íntimamente relacionadas entre sí, y que sean orientadas hacia el logro de un fin común. Luego se proponía la utilización de un método que "integraría" los sistemas comprensivos de cada etapa mediante la elaboración de la "estrategia del desarrollo"

Sin embargo no es solo ésta la razón principal por la cual se propone ésta nueva metodología. Con una lógica similar al argumento de que la economía es una totalidad indivisible, se puede argumentar que la "realidad" es también una "totalidad indivisible" y que no pueden ser analizados por ejemplo, aspectos económicos ignorando sus interrelaciones con los aspectos políticos y sociales y viceversa. Así es que, si para el economista la eficacia consiste en lograr la alternativa menos costosa para alcanzar un objetivo, para el político ésta eficacia estará en función de alcanzar objetivos que le permitan afianzar y acrecentar el poder de los grupos sociales que representa (13). Si bien es evidente que el político trata de integrar ambos conceptos subordinando la eficacia económica a la política, también es evidente que los políticos encontrarán que su área de acción puede estar su-

mamente restringida por las implicaciones económicas de sus decisiones políticas. (12)

Efectivamente una política económica "no muy eficiente" puede crear dificultades políticas innecesarias, en cambio una economía eficiente podría no sólo contribuir a acelerar el desarrollo económico, sino también a acrecentar la viabilidad político-social del proceso, si se considera especialmente que la eficiencia económica debe estar basada en exigir el menor sacrificio social, para lograr su máximo beneficio.

Por otro lado, si bien se puede indicar que un cambio económico o una decisión política pueden generar reacciones y acciones positivas al proceso por parte de los diferentes grupos que componen una sociedad, también es cierto que esta acción positiva -y por lo tanto los cambios económicos y políticos- no podrán ser llevados hacia los alcances previstos, si es que no se logra una ruptura de la estructura social tradicional, y -lo que es más importante- de las actitudes tradicionales. (20)

La "transformación" de la estructura social tradicional se podría lograr mediante "incentivos internos" e "incentivos externos". Los incentivos internos pueden estar en función de la reacción de las tensiones que surgen en el seno de una sociedad tradicional. A su vez estas tensiones son el resultado de una estructura económica-político-social, que es insuficiente, indeseable e injusta para los grupos mayoritarios que conforman dicha comunidad. Estas tensiones no solamente pueden crear nuevos valores, sino que también pueden elevar el nivel de acción y creatividad para dar respuesta y solución a las causas que determinaron dichas tensiones (20). Luego si

dicha acción y creatividad es dirigida hacia los objetivos previstos, podrían constituirse en la verdadera expresión del desarrollo. (13)

En cambio los incentivos externos pueden estar dados por el logro de una estructura política cada vez mas competitiva (representativa) (21), denominándose estructura competitiva a aquella en que los intereses de los diferentes grupos sociales tienen derecho a hacer escuchar su voz en las decisiones político-económicas, decisiones que constituyen un compromiso o el acrecentamiento del poder político o económico de un grupo social ante los demás. (20)

Una estructura competitiva es pues indispensable para el desarrollo económico y político, a su vez una buena política y una planificación cuidadosa son esenciales para el desarrollo social puesto que cuando se hacen planteamientos concretos sobre los tres aspectos, aumenta la receptividad de los grupos sociales, promoviendo su acción hacia el cumplimiento de los objetivos de dichos planteamientos.

Resumiendo, la elaboración de la estrategia del desarrollo, no solo está en función de "integrar" las etapas del desarrollo de un proceso histórico, sino también en función de una adecuada coherencia entre la eficacia económica y la política y entre estas y la "movilidad" social necesaria para llevar a cabo dicho proceso.

La formulación de dicha estrategia del desarrollo, exige la utilización tanto del procedimiento normativo como del proceso estratégico. El procedimiento normativo, partiendo de una situación inicial, define un objetivo y la trayectoria eficaz que debe sustituir al comportamiento real para alcanzar dicho ob-

jetivo . Tal trayectoria constituye la "norma" del proceso. En cambio en el procedimiento estratégico la trayectoria surge como una respuesta de la realidad ante alteraciones deliberadas (simuladas) que deben orientarse hacia el cumplimiento de objetivo . La norma en este procedimiento es el objetivo hacia el cual se pretende encauzar el "comportamiento" del sistema (13).

Al utilizar en la formulación de la estrategia del desarrollo el procedimiento normativo, se está indicando lo que "debe" realizar un sistema para alcanzar un objetivo determinado , en cambio al utilizar el procedimiento estratégico está definiendo lo que "puede" realizar este sistema en función de dicho objetivo. A su vez los otros instrumentos de la planificación (planes a largo, medio y corto plazo y presupuesto) indican "como" deben canalizarse el comportamiento real del sistema para lograr la consecución de dicho objetivo.

Aunque la formulación de la estrategia del desarrollo puede efectuarse siguiendo diferentes procedimientos, en forma general se podría basar en la secuencia de las fases que se señalan a continuación:

- i) De acuerdo a lo indicado en los capítulos anteriores se contaría ya con los siguientes elementos:
 - a) Un modelo teórico que precise las grandes opciones de desarrollo, con las que cuente una sociedad.
 - b) La formulación de la *imagen-objetivo* preliminar (1ra. aproximación), en función del análisis de la información recopilada.
 - c) Un análisis intencionado de la situación inicial, de acuerdo a la *imagen-objetivo* preliminar (diagnóstico).

- ii) En función de los elementos anteriores se seleccionaría una de las opciones de desarrollo y se determinarían las condiciones o pautas político-sociales necesarias para encarar dicho proceso.
- iii) En función de los elementos anteriores se precisarían los objetivos componentes de la imagen-preliminar (2da. aproximación)
- iv) Determinada la 2da. aproximación de la imagen-objetivo, se elaborarían los modelos normativos:
 - a) Modelo técnico-normativo que explicaría en forma coherente las técnicas económicas necesarias para lograr los objetivos propuestos. (13)
 - b) Modelo político-normativo que señalaría los supuestos político-sociales necesarios para el cumplimiento del modelo técnico. (13)
- v) La síntesis de los modelos normativos es la "proyección" que contaría con los siguientes elementos:
 - a) La reformulación de la imagen-objetivo (3ra. aproximación)
 - b) Trayectorias alternativas dirigidas hacia el cumplimiento de los objetivos de dicha imagen.
- vi) En función de los elementos anteriores se elaborarían los siguientes modelos de comportamiento (experimentación) (13)
 - a) El modelo técnico de comportamiento representaría respuestas del sistema ante una simulación de los hechos, según las alternativas planteadas por los analistas. Se supone que el sistema reaccionaría en la misma forma que si estos hechos hipotéticos, ocu-

rriesen en la realidad. Las variaciones propuestas por los analistas estarían a su vez en función de las trayectorias alternativas y de la información de los modelos normativos.

- b) El modelo político-social de comportamiento explicaría la manera como evolucionarían las relaciones de poder entre los diversos grupos sociales y la forma en que diferentes acciones podrían explicar y modificar dichas evoluciones. (13)
- vii) En base a los modelos de comportamiento se diseñarían los componentes principales de la estrategia:
 - a) Formulación de la 4ta. aproximación de la margen-objetivo.
 - b) Formulación de las grandes líneas de política económica.
 - c) Formulación de la trayectoria.
 - d) Determinación de los proyectos sociales básicos.

En forma breve se explicará la naturaleza y características principales de los elementos que componen la estrategia del desarrollo.

- 3.4.1) Pautas Políticas : Es el proceso por el cual se define una política general del proceso en base a una exploración y análisis de la situación inicial contenida en el diagnóstico y de las grandes alternativas u opciones principales de desarrollo que se encuentran implícitas en el modelo teórico.
- 3.4.ii) Objetivos : En capítulos anteriores se indicó que en un proceso histórico a largo plazo, los objetivos tenían un carácter eminentemente social y que los aspectos económicos y políticos

serían considerados como "medios" para alcanzar dichos objetivos. Por lo tanto su formulación debe ser efectuada de tal manera que su cumplimiento surja del funcionamiento de una determinada estructura de la demanda que a su vez esté condicionada por una estructura de la producción y su correspondiente distribución del ingreso.

3.4.iii) Modelos: Como se indicó anteriormente los modelos normativos son utilizados especialmente para la formulación "ideal" de los elementos de la proyección y para probar la coherencia que debe existir entre los objetivos y medios. El instrumento principal que se debe utilizar en la formulación de los modelos de comportamiento es el modelo de experimentación numérica. Estos modelos son la formalización matemática del modelo de comportamiento ideado por el planificador y el político (14). Los ensayos que se efectúan con estos modelos permiten: (13)

- a) Probar el mayor o menor grado de eficiencia de las alteraciones propuestas por el analista.
- b) Mostrar los desequilibrios que se generan por el retardo de las reacciones de las diferentes variables.
- c) Deducir hipotéticamente las alternativas viables que sean capaz de lograr los objetivos perseguidos.

3.4. iv) Líneas principales de Política Económica. Son las políticas básicas, cuya formulación coadyuvará al diseño de los planes en función del cumplimiento de los objetivos de la estrategia. En forma general, éstas podrán referirse a los siguientes aspectos (15):

- a) Ingreso y producto social
 - Tasa de crecimiento del PBI total, sectorial y regional.

- Distribución de ingreso
- Ocupación de los recursos humanos y naturales
- b) Variables financieras
 - Tasa de ahorro interno
 - Estructura de la balanza de pagos
 - Tasa de inflación
- c) Determinación de metas sociales y políticas
 - Educación, salud, vivienda
 - Otras metas sociales (justicia e integración social, dignidad individual, etc.)
 - Estructura y grado de estabilidad política

Estos aspectos, pautas políticas, objetivos, modelo y políticas están contenidos en la formulación de los elementos "básicos" de la estrategia: imagen-prospectiva, trayectoria y proyectos estratégicos.

3.4.1 Imagen-Objetivo (prospectiva)

Dado a que la imagen-objetivo es una "proyección" a "muy" largo plazo sería una pérdida de esfuerzo el formularla en forma tan desagregada, que se presenten los diferentes aspectos que conforman la estructura económica-político-social. Sin embargo tiene que estar lo suficientemente definida como para que oriente la dirección que debe imprimir el proceso de desarrollo (13). En este sentido, debería contener elementos como, por ejemplo, los siguientes:

- 1) Cambios en la estructura social por la integración de los diferentes grupos a un proceso productivo de alto rendimiento.

- ii) Grado de representatividad o competitividad de la estructura política
- iii) Distribución espacial de la actividad económica
- iv) Superación de la dependencia externa (o maximización de los beneficios de la interrelación)
- v) Situación con respecto al universo del cual forma parte.

La formulación de una imagen-objetivo adecuada tendrá también que tener en cuenta las siguientes características (13):

- i) Debe responder a los intereses y aspiraciones de los grupos sociales mayoritarios a fin de evitar que sea una simple visión tecnocrática o la expresión de una pequeña agrupación política.
- ii) Para que no sea una simple relación de objetivos debe ser el instrumento principal que guíe la dirección del proceso de desarrollo.
- iii) Debe ser susceptible de revisiones periódicas a fin de mantener vigente su correspondencia con la evolución real de la sociedad.
- iv) Debe sintetizarse con propósitos políticos en pocos símbolos que expresen la magnitud de los problemas y las soluciones y objetivos propuestos.
- v) A fin de ser perfectamente diferenciada de los otros instrumentos de la planificación, debe estar definida principalmente en términos analíticos antes



que en términos cuantitativos.

3.4.2 Trayectoria

Se definió la trayectoria como la secuencia temporal en la cual se realizarán los proyectos sociales básicos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la imagen prospectiva, señalaría por lo tanto, las relaciones de causa-efecto entre las diferentes etapas que integran el proceso (13). Luego sus características principales serían:

- i) Analizar la coherencia que deben guardar entre sí los proyectos operativos correspondientes a cada una de las etapas, puesto que al término de cada etapa se tienen que lograr ciertos resultados de conjunto que se orienten en la dirección que conduzca al cumplimiento de las metas del plan, las cuales a su vez tendrán también que estar diseñadas para facilitar la viabilidad técnica de las etapas subsiguientes.
- ii) El ordenamiento temporal de los proyectos no solo debe efectuarse en función de la viabilidad técnica, sino considerando también los aspectos políticos y sociales, puesto que como se indicó anteriormente, la realización de éstos proyectos no solo afectan a los niveles de producción, sino también sus interrelaciones con los otros aspectos, cambiando por lo tanto, el peso relativo de cada grupo social dentro del conjunto, y determinando

a su vez la viabilidad político-social de los proyectos que tal vez, originalmente, no parecían viables.

De lo indicado se puede notar que tanto la viabilidad técnica, como la viabilidad político-social se pueden "construir" de acuerdo a las condiciones de cada momento histórico (13)

3.4.3 Proyectos Sociales Básicos (estratégicos)

Los proyectos sociales básicos, son las grandes acciones que debe realizar una sociedad a fin, de producir la modificación de la situación inicial hacia un nuevo nivel. Sería por ejemplo, las acciones necesarias para "transformar" una sociedad de agricultura de subsistencia, hacia una sociedad de agricultura de exportación o hacia una sociedad industrial. Sus características principales podrían ser las siguientes:

- i) Es una concepción ideológica-económica de carácter intersectorial. Por lo tanto ^{es} ~~es~~ un propósito que carece todavía de coherencia operativa.
- ii) Sin embargo su diseño debe tener la suficiente información como para generar los grandes proyectos operativos, los cuales estarán contenidos en la formulación de los planes a largo, medio y corto plazo.
- iii) Deberán tener carácter de estratégico, es de-

cir, que sean capaces de transformarse y a la vez producir modificaciones importantes en el resto de la estructura con la energía que requiere la dinámica del proceso.

3.5. Formulación de Planes

Una de las principales características de toda economía es que constituye una red muy compleja de interrelaciones que se refieren a diferentes períodos de tiempo o, que pueden variar en forma continua, puesto que el comportamiento de la economía no solo depende de la estructura de dichas interrelaciones sino de la "velocidad" con que se movilizan los diferentes elementos que la componen (12). Es esta, otra de las razones por las cuales se propone un sistema que "integre" la formulación de los diferentes instrumentos de planificación según el período que cubren: estrategia que comprende varias etapas a largo plazo, los planes a largo y medio plazo y los instrumentos operativos contenidos en el plan anual.

Por otro lado el alto grado de incertidumbre y bajo grado de conocimientos en las etapas iniciales del proceso, exigen que la planificación sea un mecanismo flexible de adaptación al flujo de las nuevas informaciones. Es así que la información que se pueda obtener en la preparación del plan anual, podrá justificar modificaciones en los planes a mediano plazo, y las de éstas en el plan a largo plazo, lo cual a su vez implicaría ajustes en la trayectoria de la estrategia.

Otra característica principal sería que puesto que la estructura de la producción no es igual a la estructura de la de-

manda, las interrelaciones de un complejo económico deben extenderse en mayor o menor grado hacia otros complejos externos (12). Esta característica es uno de los factores que determinan la necesidad de elaborar programas sectoriales y regionales y proyectos operativos, puesto que de esta manera se podrá determinar la naturaleza de la interrelación de cada uno de los elementos de un complejo, con los pertenecientes a los complejos exteriores.

Es en base a estas características que se presenta la siguiente relación del "rol" que deberían desempeñar los principales instrumentos de la planificación en el contexto de un sistema integrado. El simple ejemplo indicado al comienzo de éste capítulo (Pág. 12-16) podría ilustrar en forma gruesa esta secuencia.

- i) Supongamos que del diagnóstico se deduce la siguiente estructura de producción, para la situación inicial:

Sectores	Ahorro	Ahorro PBI	PBI	Estructura del PBI %
Infraestructura	-	-	200	20
Primarios	100	30	300	30
Industriales	70	35	200	20
Servicios	30	10	300	30
TOTAL	200	20	1.000	100

- ii) Supongamos que de acuerdo a la prognosis, del diagnóstico la situación a 40 años plazo sería la siguiente (prognosis efectuada sobre la base que no se produzcan cambios en la estructura de producción):

Sectores	Ahorro	Ahorro PBI	PBI	Estructura del PBI %
Infraestructura	-	-	540	20
Primarios	243	30	810	30
Industriales	216	40	540	20
Servicios	81	10	810	30
TOTAL	540	20	2.700	100

- iii) Supongamos que tanto el nivel técnico como el político consideran que esta estructura no es la más adecuada por las siguientes razones:
- a) Los gastos de infraestructura no son proporcionados a la producción de bienes y servicios.
 - b) Existiría un superávit de producción de bienes primarios y un déficit de productos industriales, lo cual supone una doble dependencia externa; inseguridad de mercados para la producción primaria y variaciones de precio de la producción industrial, lo cual podría representar una de las causas estructurales de los déficits crónicos de la balanza comercial.

- c) Desde el punto de vista de la estructura social se observa que para lograr estos niveles de producción (suponiendo relaciones constantes del coeficiente producto-capital), es necesario que los proyectos del sector industrial sean, cada vez más rentables, es decir, con una tendencia creciente de las utilidades y por lo tanto, tal vez, con una mayor concentración del capital (el coeficiente ahorro/PBI aumenta de 30 a 40 %).
- iv) De acuerdo al diseño de los objetivos de la imagen prospectiva y a los modelos normativos puede determinarse que una estructura ideal de la producción debería tener las siguientes valores relativos:

^{infra} Subestructura	10 %
Producción Primaria	20 %
Producción Industrial	40 %
Producción Servicios	30 %
	<hr/>
T O T A L	100 %

- v) De acuerdo a los modelos de comportamiento se puede indicar que la estructura proyectada, puede ser alcanzada, implementando cada una de las etapas fundamentales de la siguiente trayectoria:

Etapas	Proyectos Sociales Básicos	Duración cada etapa Plan largo plazo
I	Infraestructura y educación de apoyo al desarrollo agrícola	6 años
II	Infraestructura, educación y agricultura para el desarrollo industrial	8 años
III	Desarrollo industrias de base y consumo	12 años
IV	Producción bienes y servicios de consumo	14 años

vi) El comportamiento de los sectores en cada una de las etapas sería el siguiente:

Sectores	Ahorro	Ahorro PBI	PBI	Estructura del PBI %
Infraestructura	-	-	324	3
Primarios	100	30	300	22
Industriales	137	40	342	24
Servicios	43	10	434	31
TOTAL	280	20	1.400	100 %

Sectores	Ahorro	Ahorro PBI	PBI	Estructura del PBI %
<u>II ETAPA</u>				
Infraestructura	-	-	328	18
Primarios	143	30	473	26
Industriales	168	36	455	25
Servicios	50	10	564	31
TOTAL	360	20	1.820	100 %
<u>III ETAPA</u>				
Infraestructura	-	-	337	15
Primarios	155	30	518	23
Industriales	228	31	720	32
Servicios	67	10	675	30
TOTAL	450	20	2.250	100 %
<u>IV ETAPA</u>				
Infraestructura	-	-	270	10
Primarios	162	30	540	20
Industriales	297	27	1.080	40
Servicios	81	10	810	30
TOTAL	540	20	2.700	100 %

El cumplimiento de cada etapa incrementaría la viabilidad de las subsiguientes, hacia el cumplimiento de la estructura de producción que "garantizaría" el cumplimiento de

los objetivos de la imagen-prospectiva. Es de hacer notar que el ahorro que debe generar el sector industrial es decreciente, lo que podría significar una menor participación de las utilidades y los impuestos en la estructura de distribución del ingreso, y por lo tanto un incremento de la participación del salario.

Cada una de las etapas será diseñada y efectuada utilizando un sistema adecuado de planificación. Es así por ejemplo, que la Ira. etapa estará comprendida por:

- i) Un plan a largo plazo (6 años) que contenga los siguientes elementos principales.
 - a) Proyección de la tasa de crecimiento de los sectores estratégicos (Infraestructura y educación)
 - b) Cálculo de los requerimientos de recursos financieros, humanos y materiales (cuadros de insumo - producto) de estos sectores.
 - c) Proyección de la tasa de crecimiento de los sectores que proporcionarán los recursos que se requieran en toda la etapa (Industria en el ejemplo)
 - d) Proyección de la tasa de crecimiento de los otros sectores (agricultura y servicios)
 - e) Proyección de la tasa global de crecimiento y los requerimientos globales de recursos.

- f) Distribución espacial de la nueva actividad (obras de infraestructura para el desarrollo agrícola en por ejemplo las áreas B, C y D).
- ii) Dos planes a medio plazo. El primero podría referirse al desarrollo de la infraestructura básica -v.g. caminos y comunicaciones- y el segundo a la infraestructura necesaria para lograr una adecuada organización de la producción y la comercialización -v.g. obras de riego y drenaje, medios de transporte, silos, depósitos de venta, etc.-. Estos planes deberán comprender los siguientes elementos.
- a) La formulación de programas intersectoriales (o regionales) para:
- Cada uno de los proyectos sociales básicos (v.g. Habilitación de la zona agrícola B mediante construcción de caminos de penetración, comunicaciones, colonización, etc.).
 - Cada uno de los sectores que generarán los recursos necesarios (en el ejemplo un programa de desarrollo industrial que genere el ahorro requerido).
 - Otros sectores.
- b) Distribución de la responsabilidad de ejecución de los programas entre el sector público y el sector privado, de acuerdo a las siguientes acciones:

- Programación del sector público.
 - Preparación de los proyectos de inversión del sector público.
 - Preparación de los ante-proyectos del sector privado.
- c) Determinación de los proyectos que deberán ejecutarse a lo largo del período que cubre cada plan a medio plazo (v.g. primer año: construcción del camino de penetración AB; segundo año: construcción de medios de comunicación, preparación de la tierra y obras de riego de la zona B; tercer año: asentamiento de las colonias agrícolas, etc.).
- iii) Planes anuales que estarán integrados por los siguientes elementos:
- a) Una relación de los proyectos del sector público y de los ante-proyectos del sector privado que deberán efectuarse durante el año respectivo.
 - b) Una autorización de gasto del sector público para ejecutar los proyectos de inversión y los de gasto corriente.
 - c) Un programa de orientación e incentivos para la acción del sector privado.
 - d) Un resumen de la coherencia del comportamiento de las diferentes variables del sistema para dicho período.

Como consecuencia de lo indicado, se puede decir que los planes estarán conformados por los siguientes elementos principales:

- i) Plan a largo plazo.
 - a) Planificación global (agregada).
 - b) Planificación sectorial.
 - c) Planificación regional.
- ii) Plan a medio plazo.
 - a) Programación del sector público.
 - b) Programación intersectorial (o regional).
- iii) Plan anual.
 - a) Proyectos operativos.
 - b) Presupuesto por Programas.
 - c) Programa de instrumentos de política económica.
 - d) Presupuesto económico.

En forma muy breve se explicará la naturaleza de cada uno de estos con
ceptos.

3.5.1. Plan a largo plazo.

Como se indicó, de la estrategia surgen las grandes orientaciones y el marco fundamental dentro del cual deben elaborarse los diferentes planes. En este sentido el plan a largo plazo cubriría una de las etapas de la trayectoria de la estrategia, mientras que el plan a medio plazo comprenderá una de las etapas del plan a largo plazo en sentido que en ese período se alcanzarían un número determinado de metas cuantitativas, cuyo cumplimiento a lo largo del proceso, llevaría a la consecución de los objetivos de la estrategia. El plan operativo además de concretar la forma en que se alcanzarán las metas del plan a medio plazo mediante la preparación de proyectos específicos, debe contemplar los aspectos coyunturales y contingentes (13).

Aunque algunos autores no justifican la formulación de planes a largo plazo, puesto que sus elementos componentes podrían también incluirse en los planes a medio plazo, se puede indicar que el plan a largo plazo tiene características tan particulares que no solo justifican su formulación, sino que lo determinan como uno de los instrumentos esenciales del sistema. En este sentido se puede argumentar que (5):

- i) Acciones como la construcción de obras de infraestructura, programas de educación, investigación y desarro

llo agrícola, sobrepasan los períodos convencionales de los planes a mediano plazo.

- ii) El incremento de los recursos financieros (ahorro), de la formación de capital, de la explotación de recursos naturales como los bosques o los recursos no renovables, la formación de diferentes niveles, técnicos, etc., exigen también que su programación se efectúe en el largo plazo.
- iii) La escasez de recursos no permiten que "todas" las aspiraciones de una sociedad puedan ser cubiertas en el corto o mediano plazo. Por otro lado, tanto el nivel político como el nivel técnico deben demostrar que reconocen la legitimidad de dichas aspiraciones y que estas serán alcanzadas en el largo plazo de acuerdo a un ordenamiento adecuado de prioridades.
- iv) Los planes a largo plazo servirán como guía a los encargados de tomar las decisiones de corto y medio plazo, demostrando los embotellamientos que se producirán conforme aumente los niveles de la capacidad productiva, si es que no se toman, con la debida anticipación, las medidas correctivas correspondientes. Desde este punto de vista el plan a largo plazo constituiría la orientación político-económica para la toma de decisiones, el plan a medio plazo sería el do-

cumento maestro operativo y el plan a corto plazo el instrumento de trabajo o ejecución.

- v) También se podría indicar que planificación regional implica la proyección de la localización geográfica de la estructura económico-social, la cual solo puede efectuarse en un período correspondiente al largo plazo (7).
- vi) A diferencia de las proyecciones de la estrategia, que en forma general deben ser expresadas en términos cualitativos, las proyecciones del plan a largo plazo se efectúan en términos cuantitativos, sin embargo se debe tener en cuenta que estas proyecciones cuantitativas deben realizarse como el resultado del análisis entre la imagen-objetivo que constituye la norma y el comportamiento simulado, que constituiría la restricción modificable (13). En este sentido se puede indicar, además, que es necesario concretar en proyecciones sucesivas la imagen prospectiva, puesto que sus aspectos cualitativos deberán contar con mayores grados de cuantificación, luego el "salto" desde la imagen de la estrategia (a 20 años o más) a la imagen del primer plan a mediano plazo (los primeros 5 años) puede ser demasiado amplio, transfiriendo por lo tanto una imagen que puede tener un alto grado de deformación.

De acuerdo a lo que se viene indicando, el plan a largo plazo estaría integrado por los siguientes aspectos:

- i) Elementos de la planificación global.
 - a) Proyección del producto y el ingreso social.
 - Proyección del comportamiento de las variables de la demanda global: consumo, inversión y comercio externo.
 - Proyección de la estructura de las inversiones en productos de bienes y servicios de consumo y en generadoras de recursos.
 - b) Proyección de las cuentas sociales.
 - Distribución del ingreso.
 - Formación del ahorro interno.
 - Proyección de los requerimientos de ahorro externo y de cambios en la estructura de la balanza de pagos
 - c) Determinación de las metas socio-políticas que se deberán alcanzar durante el período.
 - d) Determinación de las líneas de acción en cada sector y región.
- ii) Elementos de la planificación sectorial.
 - a) Proyección de las tasas de crecimiento en cada sector.
 - Proyección de los cambios en la estructura de producción y en la de las inversiones.

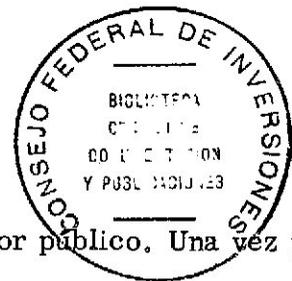
- b) Determinación de los requerimientos sectoriales de recursos.
 - Distribución sectorial de la fuerza laboral (nivel de empleo).
 - Requerimientos materiales -cuadros de insumo- producto.
- c) Formulación de los planes sectoriales.
 - Determinación de programas por sectores.
 - Verificación de la coherencia sectorial y global.
- iii) Elementos de la planificación regional.
 - a) Determinación de la naturaleza de las relaciones espaciales (7).
 - Factores que determinan la formación de los centros de desarrollo.
 - Relaciones de los centros de desarrollo y sus áreas de influencia.
 - Cuadros de insumo-producto regional: comercio interregional.
 - b) Jerarquización de las metas globales y sectoriales con los objetivos y metas regionales.
 - Determinación de las tasas regionales de crecimiento.
 - Distribución regional de las inversiones.
 - c) Formulación de los planes regionales.

- Distribución (localización) de la actividad económica según un concepto dinámico de las ventajas comparativas.
- Determinación de las áreas de concentración y sus zonas de influencia.

3.5.2. Plan a mediano plazo.

Se podría definir al plan a mediano plazo como el documento que concreta una de las fases básicas de una de las etapas de la trayectoria, mediante la formulación y cumplimiento de metas cuantificadas (13). Este plan estaría constituido por los siguientes elementos principales.

- i) Formulación de programas intersectoriales. Dada la naturaleza de las diferentes interrelaciones que existen entre los sectores de una economía, se propone que los programas operativos tengan carácter intersectorial de manera de no "quebrar" una unidad de interrelaciones que no es divisible en la realidad. La elaboración de estos programas deberán estar por supuesto, en función de las metas globales, sectoriales y regionales del plan a largo plazo. Por otro lado su selección y prioridad estarán determinadas por criterios de evaluación de programas (por ejemplo matrices de programación lineal y coeficientes de productividad social marginal), antes que por criterios de evaluación de los proyectos que las componen. La formulación de estos programas debe permitir determinar la "secuencia" en que deben efectuarse las inversiones y la oportunidad en la que pueden "injertarse" nuevos proyectos al sistema.



- ii) Formulación del programa del sector público. Una vez preparados y evaluados los programas intersectoriales será necesario determinar la fase cuya responsabilidad de ejecución le corresponderá al sector público, y la fase que le corresponderá al sector privado. En función de la que le corresponde al sector público se elaborará el programa de dicho sector. Este programa estará constituido por las siguientes partes:
- a) Presupuesto de inversiones por sectores.
 - b) Proyección financiera del presupuesto corriente. Esta proyección a medio plazo es muy importante puesto que por un lado el gasto corriente del sector público puede ser inconsistente con las metas del nuevo plan (9). Por otro lado este gasto "tradicional" que no está directamente relacionado con el proceso de desarrollo, requerirá recursos que son también necesarios para este proceso (12). Esta proyección tendrá el propósito de determinar los recursos que están comprometidos por estos gastos y en lo posible, determinar la forma de racionalizarlos y compatibilizarlos con las metas del plan.
 - c) Un programa de financiamiento para cubrir tanto el presupuesto de inversiones, como el de gasto corriente.

- d) Un programa coherente de la utilización de los instrumentos de política económica que sirva de marco a las decisiones de corto plazo.
- e) Una relación de los cambios institucionales para lograr el cumplimiento del programa de gastos e ingresos.
- f) Una proyección de la distribución regional del gasto público.

3.6. Implementación.

Puede ser un error considerar que el plan a medio plazo sería implementado, tomando solamente en cuenta que la acción de un año debería limitarse al cumplimiento parcial de las metas programadas en este plan. El problema básico consiste en determinar que clase de acciones son necesarias de realizar en cada año a fin de que su cumplimiento permita o facilite el cumplimiento sucesivo de las demás acciones que determinaran el alcance de las metas del plan a mediano plazo (9). El principal objetivo de la formulación del plan anual, sería pues, el de determinar en esta forma la acción necesaria para racionalizar las decisiones que se deben tomar en este período para el cumplimiento de las metas del plan a medio plazo.

3.6.1. Planes anuales.

De acuerdo a lo indicado, la formulación de los planes operativos anuales, tendrían los siguientes propósitos (23):

- i) Racionalizar las decisiones de política económica y social, dándoles el grado necesario de compatibilidad y coherencia.
- ii) Llevar a cabo en la forma más eficiente posible, las operaciones a realizar en dicho período.
- iii) Determinar la magnitud y composición del presupuesto del sector público.

- iv) Aprovechar las situaciones coyunturales favorables o disminuir el efecto de las negativas a fin de asegurar la dirección del proceso en la forma prevista por la estrategia.
- v) Compatibilizar el comportamiento de las variables reales, monetarias y financieras.
- vi) Perfeccionar el plan a mediano plazo de acuerdo a las nuevas informaciones que se irán obteniendo.

Por lo tanto, en la preparación del plan anual, se deberán tener en cuenta la formulación de los siguientes elementos principales:

- i) Una relación de los programas y proyectos operativos que serán ejecutados durante la gestión anual y que serán referidos tanto a la acción corriente como a las inversiones, deberá contener:
 - a) Bienes y servicios a producir.
 - b) Necesidades de recursos:
 - Cuadros de fuentes y usos de fondos.
 - Requerimientos y programación de recursos humanos.
 - Presupuesto y balance de recursos materiales.
 - c) Costo y beneficio social de cada proyecto o programa.
- ii) El presupuesto del sector público deberá expresar en programas presupuestarios la acción directa que le corresponde a

este sector en el cumplimiento de los programas y proyectos operativos.

- iii) Una relación de los instrumentos de política económica que canalicen las decisiones del sector privado en sentido de motivar su acción para la ejecución de los proyectos y programas operativos.
 - a) Incentivos para promover la inversión privada.
 - b) Control de la oferta monetaria y del crédito (Presupuesto monetario-financiero).
 - c) Control de precios de factores y productos.
 - d) Determinación de la tasa de intercambio (Presupuesto de comercio exterior).
 - e) Estructura impositiva.
- iv) El presupuesto económico es una síntesis de los aspectos físicos, monetarios y financieros que figuran en el plan y que permite apreciar la coherencia que deberá existir entre los programas y proyectos operativos y los diferentes presupuestos e instrumentos de política económica, está constituido por los siguientes elementos:
 - a) Cuentas sociales y comportamiento de las variables macroeconómicas.
 - b) Cuadros de flujos financieros y monetarios.

- c) Producción de bienes y servicios de consumo y cumplimiento de metas sociales.
- d) Ritmo de incremento de la capacidad productiva.
- e) Orientación del proceso durante la gestión anual en función de las metas de los planes a largo y medio plazo y de los objetivos de la estrategia del desarrollo.

BIBLIOGRAFIA

1. J. Tinbergen "Central Planning" Ed. Yale University Press.
2. C.E.A.L.O. "The Central Rol of Plannig" O.N.U.
3. P.G. Clark "Development Planning in East Africa"
4. J. Israel "Notas sobre Ejecución, Contabilización y Control del Presupuesto por Programas" - I.L.P.E.S.
5. W.A. Lewis "La Teoría de la Planificación Económica" Edit. F.C.E.
6. B. Genari "La modernización de las operaciones de Planificación". Revista Administracao Pública - Julio-Diciembre 1969 - Fundación G. Vargas.
7. J.R. Boudeville "Problems of Regional Economic Planning" - Ed. Edimburgh University Press.
8. E. R. Gutierrez - H. Ortiz - J.S. Villamil. "Planificación de Sistemas Abiertos" - Trmiestre Económico N° 149 - Edit. F.C.E.
9. A. Waterston "Planificación del Desarrollo: Secciones de la Experiencia" - Edit. F.C.E.
10. J. Robinson "Filosofía Económica" Edit. Gredos
11. F. J. Belforte - A.E. Devoto "Acerca del Sector Público y los Criterios de Selección de Proyectos de Inversión" - C.F.I.
12. W.F. Stolper "Planning Without Facts" - Edit. Harvard University Press-
13. C. Matus "Estrategia y Plan" - Edit. Siglo XXI - y Universitaria - S.A.
14. ILPES "Modelo GPC-2 - Un instrumento de aproximación Cuantitativa para la selección de alternativas de Estrategia de Desarrollo con Objetivos de Empleo" - Versión Preliminar.
15. E.P. Holland "Principles of Simulation" en The Challenge of Development Aldine Publishing Co.

16. H. B. Chenery "A Model of Developmente Alternatives" en The Challenge of Development
17. E. O. Herrera "Un Programa Lineal para la Teoría Kaldoriana de las Tasas de Crecimiento " Bs.As. - Julio 1971.
18. G. Cohn "Public Planning and Private Decision The Challenge of Development
19. M. D. Bryce "Creating a Practical Industrial Developmente" The Challenge of Development:.
20. E. E. Hagen "Un Marco general para el Análisis de los Cambios Económicos y Políticos" en El desarrollo de los Países Nuevos Edit - Herrero Hermanos.
21. J. Medina Echeverría "Los Supuesto Políticos de una Crítica Económica" en dos Polémicas sobre el Desarrollo de América Latina - Edit. Siglo XXI México y Edit. Universitaria - Chile.
22. J. García Dufour "Una nota sobre la Estrategia en el Sector Externo" (no publicado).
23. A. Amado - J. Israel "Algunas Notas sobre Planes Operativos Anuales" II Seminario de Presupuesto Lima - Perú Julio 1972 - Dep. Asuntos Económicos - O.E.A.