

12899

II JORNADAS SOBRE PLANIFICACION PRESUPUESTARIA CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES  
Argentina, Tucumán, del 23 al 27 de abril de 1973.  
Organizadas por el Consejo Federal de Inversiones de ||  
Argentina y auspiciados por el Gobierno de la Provincia ||  
de Tucumán. BIBLIOTECA

ALGUNAS NOTAS SOBRE PLANES OPERATIVOS ANUALES

Autores: Antonio Amado y Jorge Israel del Instituto Latinoamericano  
de Planificación Económica y Social (ILPES)

# I N D I C E

## ALGUNAS NOTAS SOBRE PLANES OPERATIVOS ANUALES

Prefacio .....	1
----------------	---

### PRIMERA PARTE

#### Los planes operativos anuales y sus componentes principales

Antecedentes generales .....	2
1. El Presupuesto Económico Nacional .....	4
2. El Presupuesto Monetario Financiero .....	7
3. El Presupuesto de Comercio Exterior .....	9
4. El Presupuesto del Sector Público .....	12
5. Los planes operativos sectoriales .....	16
6. Programación de Recursos Humanos .....	19
7. Programación de Recursos Materiales .....	25
8. Proyectos principales y programas de ejecución .....	28

### SEGUNDA PARTE

#### Varias Experiencias en América Latina 29

1. Argentina .....	31
2. Brasil .....	32
3. Chile .....	34
4. Guatemala .....	37
5. Honduras .....	41
6. México .....	41
7. Perú .....	43
8. Uruguay .....	49
9. Venezuela .....	50

## ALGUNAS NOTAS SOBRE PLANES OPERATIVOS ANUALES

### PREFACIO

El presente trabajo consta de dos partes. En la primera se expone una síntesis de los principales aspectos metodológicos de los Planes Operativos Anuales, basada en los resultados de las asesorías e investigaciones realizadas por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y social (ILPES) y en las experiencias actuales en varios países latinoamericanos al desarrollar estos instrumentos.

A riesgo de caer en una simplificación excesiva frente a la amplitud y complejidad del tema, se presenta una breve exposición de los componentes más importantes del Plan Anual. Ello obedece al propósito de abordar ciertos temas de especial interés para quienes actúan en el proceso de planificación de corto plazo. El análisis del cuadro económico de conjunto o presupuesto económico nacional, la política monetario-financiera, la formulación de metas de empleo, el desarrollo de sectores estratégicos, las vinculaciones del presupuesto con la planificación, etc., son aspectos que se desarrollan o se sugieren y que pueden dar origen a positivos intercambios de ideas.

En la segunda parte se analizan diversas experiencias con Planes Operativos Anuales en América Latina. Debe hacerse presente que no se incluyen todos los casos y que los que se exponen no pretenden ofrecer un cuadro completo de cada situación. Se ha querido mostrar parte de los esfuerzos reali zados con el propósito de que los participantes al Seminario puedan discutirlos y adquirir así una visión más completa de la situación en que se encuentran sus respectivos países.

## PRIMERA PARTE

### LOS PLANES OPERATIVOS ANUALES Y SUS COMPONENTES PRINCIPALES

#### Antecedentes Generales.

Los planes anuales constituyen un elemento básico de un sistema de planificación, al lado de una estrategia y de un plan a mediano plazo.

La planificación anual es un proceso administrativo permanente encaminado a examinar la situación nacional, formular previsiones de lo que acontecerá, definir las decisiones por adoptar y controlar los resultados alcanzados en la ejecución del plan a mediano plazo, facilitando a la vez la prosecución de éste en el año siguiente.

La planificación anual procura principalmente racionalizar las decisiones de política económica y social, hacerlas compatibles y darles coherencia. Además pretende llevar a cabo en forma más eficiente las operaciones concretas para la ejecución de las políticas, programas y proyectos adoptados, evitando el despilfarro de recursos y de tiempo. De acuerdo con lo anterior, el Plan Operativo Anual puede concebirse en forma muy simplificada, sin que ello constituya una definición, como el resultado de un proceso por medio del cual se establecen, dentro del marco de las estrategias y los planes a mediano plazo, las bases del comportamiento de la economía en el corto plazo y se definen las metas del sector público y las orientaciones y determinación de acciones del sector privado, a través de medidas directas e indirectas (incentivos, tributación, precios, financiamiento, inversión, etc.). Además el plan anual plantea los requisitos financieros materiales y humanos e identifica las condiciones para la localización temporal (metas y recursos por subperíodos) y espacial de las actividades de acuerdo con las exigencias del desarrollo económico.

De este modo, los planes anuales cumplirían principalmente

los siguientes propósitos:

i) Establecer las bases para determinar los objetivos anuales contenidos en los planes a mediano plazo y en las estrategias.

ii) Enfrentar las situaciones coyunturales con las medidas más expeditas para asegurar la mejor dirección del proceso económico y social.

iii) Hacer compatibles las diversas acciones que deben emprender en el corto plazo las unidades económicas: consideración del nivel global, sectorial y regional, coordinación del sector público y el sector privado; integración de las variables reales, monetarias y financieras; coherencia de las políticas de precios y salarios; tratamiento del sector externo; utilización de recursos humanos y materiales, etc.

iv) Determinar el monto y composición del presupuesto pro programas del sector público y su relación con los demás componentes del plan operativo anual.

v) Facilitar la más apropiada vinculación del sector público con el sector privado y motivar su participación en la formulación y operación de las políticas anuales.

vi) Revisar y perfeccionar el plan de desarrollo a través de los datos más específicos que contiene el plan anual y de los cambios surgidos al aplicarse las políticas.

vii) Vincular los medios técnicos de planificación y el medio gubernativo, para que los políticos puedan apreciar, coordinadamente y en su conjunto, las decisiones que se han de tomar en el corto plazo.

viii) Promover una mejor coordinación dentro del sector público, superando la incomunicación que en cierta medida existe dentro de la administración pública en la mayoría de los países latinoamericanos. Para formular el plan anual es imprescindible lograr una activa participación de las diferentes unidades del sector público.

ix) Hacer posible la organización de un sistema de información estadística para que los datos fluyan normal y oportunamente; el diseño del

sistema atenderá las necesidades de los planes para que puedan formularse a tiempo.

### Principales Instrumentos que Componen el Plan Anual.

En el presente estudio se considerarán los siguientes componentes:

- i) Presupuesto económico
- ii) Presupuesto monetario-financiero
- iii) Presupuesto de comercio exterior
- iv) Presupuesto del sector público
- v) Planes operativos sectoriales
- vi) Programación de recursos humanos
- vii) Programación de recursos materiales
- viii) Proyectos principales y programas de ejecución..

#### 1. El Presupuesto Económico Nacional.

El presupuesto económico representa la síntesis de los aspectos capitales que figuran en el plan anual y permite apreciar la coherencia que existe entre los distintos presupuestos y programas.

En la práctica se presentan serias dificultades para hacer compatibles las diversas políticas y acciones que se desarrollan en el corto plazo; el presupuesto económico constituye el más importante instrumento de síntesis de todos esos aspectos; es un resumen coherente, simple, descriptivo e interpretativo de las principales previsiones, repercusiones y fenómenos detallados en los otros presupuestos, a través de una serie de variables macroeconómicas interdependientes, expresadas en valores corrientes y en valores constantes. Incluye a los diversos agentes o entidades típicas de la contabilidad so-

cial (empresas, familias, gobierno y sector externo y establece las previsiones derivadas de los cambios esperados en los volúmenes de producción y en los precios). Estas previsiones se detallan también para cada sector económico-social. Claro está que ello implica no sólo una adecuada clasificación de los agentes y operaciones, según las características peculiares del país, desde un punto de vista real, sino también la confrontación de estas corrientes reales con el financiamiento necesario para su satisfacción.

El desarrollo de una metodología que lleve a integrar las variables financieras y las operaciones de la economía real tiene evidentes ventajas para una mejor apreciación del comportamiento de la actividad económica y su financiamiento en general. Si se consideraran en la planificación operativa sólo los factores reales de la economía y no los que responden al movimiento financiero, se estaría ante una incompleta formulación y ejecución de la política económica y en la imposibilidad de medir sus efectos en la economía, puesto que gran parte de los medios de que se vale la política económica son, en general, instrumentos y operaciones financieras.

Además, si el programador a corto plazo conoce la transferencia de recursos líquidos entre sectores, podrá prever en qué forma las unidades de ahorro transfieren esos recursos a través del sistema financiero, para ser utilizados por los agentes de producción en sus actividades corrientes y de inversión. Dentro de una concepción monetaria y financiera, la creación y contracción de los medios de pago y de las fuentes y usos de financiamiento están condicionadas tanto por la movilización de las unidades productivas como por el comportamiento del sector externo, además del nivel y composición de los precios de los factores de la producción.

De esta forma, un cuadro comprensivo del presupuesto económico debería contener, por una parte, los agentes y sectores con sus principales agregados económicos, y por la otra, las fuentes y usos de financiamiento para cada uno de ellos. Esto podría completarse con la información necesaria para determinar las relaciones intersectoriales de la economía, que en un proceso iterativo irán perfeccionando las estimaciones globales y sectoriales.

En las fases iniciales de implantación de la programación anual, la claridad en la concepción del presupuesto económico es vital para el perfeccionamiento futuro del sistema. Aún más, en la formulación y operación del plan anual, estos instrumentos de coherencia global-sectorial y real-financiera cobran su máxima importancia.

En el proceso de la planificación anual existe una etapa preliminar que da origen a sucesivos planes exploratorios; los primeros pueden ser simples cuadros de proyecciones del comportamiento de las variables macroeconómicas. En esta etapa se debe producir una sucesión ininterrumpida de análisis, previsiones alternativas, supuestos de comportamiento, aplicación de variables instrumentales, etc.; es decir, habrá que manejar el cuadro económico de síntesis en su conjunto y fijar los marcos cada vez más perfeccionados que condicionarán la estructura y composición de los otros instrumentos del plan anual. Conviene recordar que, como el proceso de planificación anual es contínuo, coinciden parcialmente las etapas de formulación del plan para un año próximo con la ejecución del plan presente y con los análisis de los resultados del anterior. Esta situación va concatenando nuevas relaciones que habrá que tener en cuenta en la previsión para el año siguiente.

En todas sus etapas, la exploración para el año siguiente funciona básicamente con los instrumentos del presupuesto económico como cuadro de síntesis y se va concretando en un conjunto de previsiones cuantitativas de la coyuntura económica, efectuadas antes de la aprobación del presupuesto del sector público, que van definiendo las grandes orientaciones para la elaboración del plan anual, dando en particular una respuesta oportuna a la política económica anual.

El plan operativo anual trata de facilitar la realización plan a mediano plazo a través de una serie de previsiones y decisiones, que se traducirán en acciones programáticas y de regulación coyuntural para encauzar la trayectoria económica hacia los objetivos fijados a mediano plazo, teniendo en cuenta fluctuaciones coyunturales.

Esto hace necesario un cuadro global de compatibilización para dar coherencia a las diversas acciones de política económica incluidas en el plan operativo anual. La decisión sobre estas acciones debe basarse en la evolución económica de las principales variables macroeconómicas y sus interrelaciones en el futuro inmediato.

Para fijar este marco global, se recurre a modelos que describen funcionalmente el sistema económico por medio de una serie de ecuaciones simultáneas y expresan las relaciones existentes entre magnitudes económicas cuantificables, significativas para el funcionamiento de ese sistema. El modelo global se presenta así como un instrumento indispensable para que los comportamientos de las diferentes variables sean compatibles entre sí. Por su



puesto que al reconocerse el papel fundamental que desempeña el modelo en la planificación anual, no se establece ninguna preferencia sobre el tipo de modelo por adoptar ni sobre su grado de elaboración.

Toda planificación a corto plazo se debe basar en el empleo de modelos que sean simultáneamente de previsión y de decisión. Los modelos de decisión serían insuficientes para sustentar una planificación anual si no fueran también capaces de prever, con la mayor exactitud posible, el desarrollo de la economía en el futuro inmediato.

## 2. El Presupuesto Monetario-Financiero.

El Presupuesto Monetario-Financiero analiza la correspondencia entre la evolución real de la economía y los flujos monetarios y financieros que hacen posible tal evolución dentro de ciertos márgenes de estabilidad. Al mismo tiempo, este presupuesto sintetiza el conjunto compatible de decisiones que las autoridades monetarias deben adoptar, y sirve, por consiguiente, de guía u orientación para las mismas.

La importancia de los aspectos sustantivos que influyen en la determinación de un presupuesto monetario y financiero han ido cambiando en América Latina en los últimos años. El peso de los factores externos cada vez mayor, en desmedro de los que representan la evolución interna de la economía, debido a que estos países han alcanzado niveles excesivamente ajustados en sus reservas internacionales y magnitudes de endeudamiento externo que obligan cada año a fuertes egresos por servicios de deuda. En muchos países de América Latina, la estimación de los medios de pago depende ahora en gran medida de las alteraciones de las reservas monetarias, por lo que el volumen de las operaciones de crédito interno tiene prácticamente carácter residual. La autonomía en la programación de los medios de pago para atender principalmente a las necesidades internas de crecimiento ha quedado por ello seriamente limitada; se percibe una tendencia hacia una dependencia en esa programación, causada por la necesidad de mantener un mínimo de reservas monetarias.

Otro elemento muy importante en la formulación del presupuesto monetario-financiero y que constituye uno de sus supuestos internos básicos es la estimación de los niveles de producción, para lo cual es necesario determinar las variaciones en volúmenes físicos y en valores. Esta estimación tiene que hacerse sobre la base de una especificación sectorial, con el objeto

de determinar el aporte de cada una de las actividades y tendrá que considerar los factores de índole estacional.

El presupuesto monetario-financiero debe tener en cuenta además las decisiones gubernamentales sobre los niveles de precios y salarios, y en general todo el esquema de política económico-financiera que el gobierno se ha planteado para realizar los programas de inversiones contenidos en el plan anual.

Una vez establecidas las metas básicas - comercio exterior, producción, inversiones, etc., se puede determinar el aumento de los medios de pago, y consecuentemente, los factores de expansión o de absorción del dinero.

La creación de dinero depende fundamentalmente de las variaciones en las reservas internacionales y del crecimiento del crédito interno. Las primeras son el resultado de todo el movimiento de comercio exterior, y especialmente de las transacciones de tipo financiero. Al formularse un presupuesto monetario y financiero es, pues, necesario establecer una vinculación con el presupuesto de comercio exterior, tanto en lo que se refiere a los flujos reales, como al movimiento financiero en divisas, o sea, el crédito externo oficial y privado, el movimiento de amortización de la deuda externa, las inversiones privadas extranjeras y su corriente de depreciaciones. Estas previsiones no sólo deben efectuarse globalmente para el período anual, sino también en forma estacional, dado que los medios de pago tienen que controlarse y alterarse incluso diariamente, de acuerdo con el ciclo agrícola, la estacionalidad del sistema de recaudaciones fiscales y la demanda de dinero estacional, etc.

En cuanto al crédito interno, cabe subdividirlo en privado y público. En algunos países, el crédito al sector privado es un simple residuo, porque generalmente, por razones de déficit del presupuesto fiscal, tiene prioridad el crédito al sector público.

Con respecto a los elementos de contracción, hay que considerar las particularidades del sistema financiero en cada país. En algunos casos, la contracción se manifiesta por el uso de instrumentos monetarios para regular la repercusión interna del comercio exterior. Para dificultar las importaciones se pueden establecer requisitos de depósitos previos u otras formas de movilización del circulante. Es decir, se manejan una serie de mecanismos a través de las exportaciones o de las importaciones.

Otro elemento de contracción es la política de mercado abierto que lleve a cabo el Banco Central, por ejemplo, la emisión de bonos de tesoro, o en general, las obligaciones que puede emitir el sector público y que originarán determinadas contracciones monetarias.

El presupuesto monetario-financiero debe prever también una serie de operaciones interbancarias, relativas a la caja o a las disponibilidades de depósitos, redescuentos, etc., que regularán las relaciones entre el banco central y los demás bancos del sistema y los intermediarios financieros.

Todo lo anterior determina el conjunto de pasivos monetarios (medios de pago habituales y cuasidineró) cuya cuantificación se realiza para el período anual.

Conviene reiterar la particularidad de que el presupuesto monetario-financiero es, por su índole específica, el que requiere con mayor frecuencia informaciones y estadísticas que permitan un control continuo del movimiento de cada una de las variables, para permitir su ejecución en forma adecuada y coherente con la cambiante realidad.

Para apreciar mejor las vinculaciones del presupuesto monetario-financiero con los demás instrumentos del plan anual se presenta el siguiente gráfico:

### 3. El Presupuesto de Comercio Exterior.

El presupuesto de comercio exterior cumple una doble función en el sistema de planes anuales. Por un lado, representa una síntesis contable que refleja la contribución de las relaciones con el exterior en el logro de un equilibrio interno. Por el otro, define un área de decisión y administración de política económica referida principalmente a los organismos de comercio exterior, y mantiene evidentes relaciones con los organismos que dirigen la política monetaria.

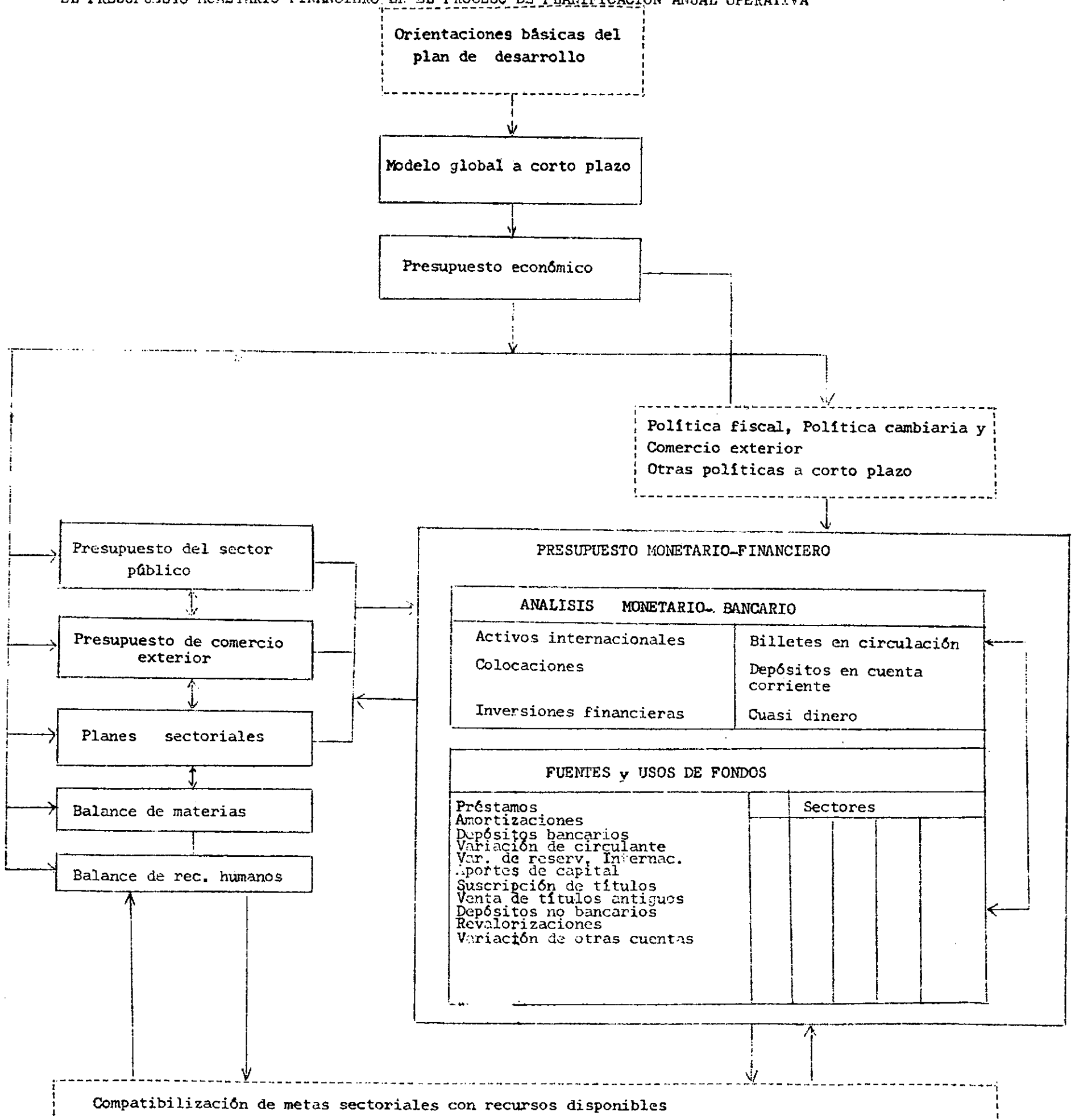
Considerado el presupuesto de comercio exterior como un instrumento complementario para el equilibrio interno, abre perspectivas de análisis sobre los requisitos de importaciones y exportaciones en la esfera real, así como sobre los ingresos y egresos de medios de pagos en la esfera financiera. En relación con el equilibrio real, el presupuesto de comercio exterior refleja

globalmente las importaciones y exportaciones que en los programas de recursos materiales se determinan para cada producto teniendo en cuenta las restricciones generales del presupuesto de comercio exterior y de los otros presupuestos del plan anual. En relación con el equilibrio de los flujos financieros internos y externos, permite analizar la participación necesaria de los movimientos financieros internacionales en la compatibilización de las fuentes y usos de fondos generales para el conjunto de la economía, lo que a su vez tiene repercusiones directas sobre el presupuesto del sector público y el presupuesto monetario-financiero. El movimiento de los capitales privados extranjeros en forma de préstamos o inversiones, por ejemplo, alterará las fuentes y usos de fondos de las empresas privadas; los préstamos externos oficiales, así como su amortización, afectarán el presupuesto del gobierno y de las empresas públicas; el movimiento de capitales de carácter compensatorio relacionados con el mantenimiento de un determinado nivel de reservas internacionales condiciona en buena medida el presupuesto monetario-financiero.

En el segundo aspecto del presupuesto de comercio exterior -es decir, como área de administración de decisiones de política oficial exterior- hay que distinguir por lo menos dos concepciones. Se le puede considerar como un marco de previsión general que contribuye al manejo de políticas económicas de tipo indirecto destinadas a evitar que los hechos se desvíen en forma exagerada de esas previsiones. Este será seguramente el papel que desempeñará el presupuesto de comercio exterior en aquellos países en que las relaciones económicas externas no estén sujetas a controles significativos. Las variaciones del tipo de cambio, las tasas de tributación a las importaciones y el manejo del crédito interno serán en este caso los instrumentos adecuados, por lo que se refiere a las transacciones de bienes. Para lograr un equilibrio global también hay que considerar la política de endeudamiento externo.

También se puede concebir el presupuesto de comercio exterior como un instrumento de asignación de metas de exportación y de recursos para adquirir determinados bienes y servicios en el exterior. Para que opere efectivamente sobre estas bases, es necesario que el estado disponga de una serie de mecanismos de control de las relaciones con el exterior. Estos mecanismos pueden ser de orden cuantitativo, como listas de importación prohibida, fijación de cuotas o la reserva, por parte del gobierno, de la importación directa de productos que se estimen críticos para el abastecimiento interno, así como convenios con empresas, sobre la base de ventajas crediticias o tributarias para ampliar su producción con fines de exportación; o de orden financiero, que tienen amplias posibilidades de aplicación complementaria: depósitos previos

EL PRESUPUESTO MONETARIO-FINANCIERO EN EL PROCESO DE PLANIFICACION ANUAL OPERATIVA



para importación, tipos de cambio diferencial -implícitos o abiertos- limitaciones del crédito para importación, etc.

En varios países de América Latina donde las principales empresas de producción para la exportación son de propiedad extranjera es indispensable reflejar tal situación en los presupuestos de comercio exterior, tanto para mostrar los aspectos más o menos controlables del mismo, como para analizar las proposiciones de retornos del valor de esas exportaciones.

A continuación se presentan algunos aspectos metodológicos generales con relación al diseño de un presupuesto de comercio exterior.

Su estructura consiste en la determinación de las variables de la balanza de pagos en estrecha armonía con el resto de las cuentas contenidas en el plan anual. Deberá incluir una serie de clasificaciones coherentes con el presupuesto económico, los programas de recursos materiales, el presupuesto del sector público y el presupuesto monetario-financiero. Es decir, se pormenzarán las exportaciones e importaciones y para cada una de ellas se determinarán los precios de los bienes básicos para la economía del país.

En el presupuesto de comercio exterior es difícil conocer con exactitud los volúmenes de exportación e importación y más complejo aún proyectar los precios correspondientes a esas transacciones sobre la base de fuentes de información nacional, que generalmente están subvaluadas debido a las intenciones de evadir tributos. La dificultad no es insuperable, ya que se puede recurrir a los precios internacionales como forma de controlar las estimaciones internas.

Una vez determinados los precios de las exportaciones y de las importaciones, se estará en condiciones de estimar el índice de precios de intercambio, que juntamente con el volumen de las exportaciones, constituirá el instrumento metodológico adecuado para cuantificar el poder de compra de las exportaciones.

Además de la cuenta de transacciones comerciales, estas previsiones deberán tener en cuenta los ingresos o egresos por remuneraciones de factores de producción, así como el movimiento de capitales en sus diversas modalidades.

A partir de la estimación del poder de compra de las exporta

ciones, si se le agrega la entrada de remuneraciones de factores productivos y la entrada de capitales al país, se podrá presupuestar la capacidad de pagos externa.

Si se restan a esta capacidad las proyecciones anuales de la salida por los mismos conceptos anteriores, se conocerá la capacidad para importar. Comparando estas cifras con la previsión de importaciones totales, se determinará la variación de las reservas monetarias internacionales: éste es, en definitiva uno de los objetivos del presupuesto del comercio exterior, y guarda estrecha relación con el presupuesto monetario y financiero.

#### 4. El Presupuesto del Sector Público.

El presupuesto del sector público abarca el área de las decisiones directas del Estado en la ejecución del plan anual. Como ésta es la forma primordial de acción del gobierno, que por su intermedio controla directa e indirectamente una importante proporción de los recursos nacionales, exige una programación suficientemente detallada que permita analizar tanto la racionalidad interna de los diversos programas, como su correspondencia con los objetivos y metas del plan a mediano plazo. Debe, además, permitir la determinación de las responsabilidades en la ejecución de las acciones directas e indirectas a cargo de las distintas instituciones que integran el sector público.

Sus componentes fundamentales son los presupuestos del gobierno general y los presupuestos de las empresas públicas. Como elemento operativo dinámico se debe incluir una síntesis de los programas de ejecución en sus aspectos reales y financieros, relacionados éstos con la programación de caja. Para cada institución, estos instrumentos asumen un elevado grado de especialidad, ya que sirven de elementos administrativos de la ejecución.

El plan operativo anual del sector público debe tener como marcos de referencia para su elaboración:

- i) La evaluación de la ejecución en etapas anteriores;
- ii) El plan anual vigente;
- iii) El comportamiento de la coyuntura;

iv) Los planes a mediano plazo como partes o etapas de la trayectoria estratégica del sector público.

Como primera aproximación se trata de establecer los grandes agregados correspondientes al sector público y definir el monto y la estructura de sus ingresos y gastos, para pasar enseguida a su formulación por instituciones, según conceptos económicos, por objeto del gasto, por programas, por sectores y por regiones.

Cuando se dice que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los Presupuestos del gobierno general y de las empresas públicas, no significa que deba contener toda la información de éstos. Más bien se trata de una síntesis de los presupuestos referidos, los cuales, por su carácter normativo, legal y administrativo, deben ser mucho más detallados.

Dentro del presupuesto del sector público debe darse especial importancia a las acciones estratégicas que éste debe desarrollar. En consecuencia, la programación requiere gran cuidado para asegurar que se cumplan los objetivos decisivos de los planes, así como aquéllos que derivan de ellos. Esto significa que, si bien se debe abordar toda la acción del sector público, se tendrá que dar prioridad a aquéllas que induzcan y propaguen las medidas por adoptar en cada campo. Esto es válido tanto para la acción directa como para la indirecta (adecuación y manejo de los instrumentos de política económica), ya que muchas veces el logro de los objetivos establecidos para áreas estratégicas depende en gran parte del manejo adecuado y oportuno de los mecanismos que caracterizan la acción indirecta del sector público. En este sentido, el presupuesto del sector público debe conceder especial importancia al análisis cualitativo y cuantitativo de su financiamiento. Además, el aspecto financiero es imprescindible para permitir la relación y compatibilización del presupuesto del sector público con los demás instrumentos de la técnica de planes operativos anuales, particularmente con el presupuesto económico nacional, el presupuesto de comercio exterior y el presupuesto monetario-financiero. También vínculos con el financiamiento del sector público las políticas de redistribución, acumulación, consumo, importación, exportación, precios, remuneraciones, abastecimiento, etc., tan importantes en un proceso de planificación del desarrollo.

Por ser un instrumento de síntesis del sector público, este presupuesto debe contar con clasificadores de ingresos y gastos, combinados y consolidados de tal forma que indiquen la magnitud y naturaleza de la acción y



del financiamiento público en los aspectos institucional, sectorial y económico. Dichos clasificadores deberán estructurarse de tal manera que permitan enlazarse adecuadamente con el sistema de contabilidad nacional, con el cual deberán mantener un estrecho intercambio de información sobre la programación y sus resultados. También se deberán indicar los efectos cualitativos y cuantitativos de la acción pública en la demanda y en el empleo; esta información es fundamental para establecer el enlace con los balances de materiales y de recursos humanos.

En vista de los frecuentes problemas de desequilibrio regional del desarrollo y del papel que le puede caber al sector público para alterar la tendencia a la concentración espacial del desarrollo, cuando ésta existe, es aconsejable que el presupuesto del sector público contenga, en estos casos, información acerca de las medidas y acciones que pudieran ayudar a lograr resultados en tal sentido. Por otro lado, el aspecto regional de este presupuesto es importante porque permite el análisis discriminatorio de la acción y medidas del sector público frente a problemas regionales en forma mucho más realista que cuando son tratados globalmente para todo el país. La regionalización del presupuesto del sector público en sus diversos aspectos se presta para descubrir rasgos cualitativos y cuantitativos de la acción pública que de otra manera pasarían inadvertidos o a los que se concedería una importancia mucho menor de la que tienen.

Dada la amplitud de la naturaleza y el destino de las acciones públicas y los criterios que las determinan, conviene distinguir entre el gobierno general y las empresas públicas.

El gobierno general se orienta más hacia la prestación de servicios, el apoyo de la actividad privada y la atención de las funciones típicas del Estado, o sea, hacia las actividades que no se negocian en el mercado; sus criterios, en consecuencia, difieren de los que orientan a las actividades empresariales. Como agente ahorrador e inversionista, canaliza sus recursos hacia la ampliación del capital en sectores en los que el sector privado no encuentra estímulos, pero que son fundamentales para el desarrollo (sectores sociales, infraestructura, administración general, investigaciones tecnológicas, etc.). Goza de un cierto grado de autonomía y de libertad en su acción, dado que no actúa en función del mercado y más bien trata de crear condiciones de estímulo o desaliento para la actividad privada.

Las empresas públicas, en cambio actúan en función del mer.

cado existente o programado y de acuerdo con procedimientos de administración de empresas. Sus programas definen metas concretas de producción y de inversiones que se complementan con la actividad privada y en algunos casos constituyen el principal aspecto de la oferta nacional. Algunas empresas se autofinancian y logran utilidades que luego se transfieren al sector gubernamental para desarrollar otras actividades. Otras, por actuar en campos estratégicos o de servicios públicos, operan con déficit y requieren transferencias del sector gubernamental para mantener y desarrollar sus actividades a precios compatibles con las políticas económicas y sociales trazadas.

El cuadro de fuentes y uso de fondos del sector público debe indicar la magnitud y el tipo de las relaciones que vinculan al sector gubernamental con el de las empresas públicas. Estas relaciones habrán de reflejar los objetivos de la política económica y social tanto en la operación de las empresas como en su ampliación.

El sector gubernamental, como principal responsable de la política general del desarrollo, deberá coordinar la actividad de las empresas públicas y al mismo tiempo hacer compatibles las actividades de los sectores público y privado.

La presentación del presupuesto del sector público debería incluir los siguientes aspectos:

a) Un análisis general del grado en que se cumplieron los objetivos y metas de los planes en períodos inmediatamente anteriores.

Se trata de una especie de diagnóstico a corto plazo con una exposición de las realizaciones.

b) Las orientaciones generales para el período, un análisis de las áreas críticas, indicando las medidas adecuadas, y datos sobre la previsión de los agregados macroeconómicos del sector público, con cierto detalle institucional, económico, programático, sectorial y regional.

c) Un desarrollo de los planes operativos sectoriales del sector público, que debería contener:

i) Una apreciación general de la política sectorial y la responsabilidad del sector público en su consecución. Aspectos cuantitativos, económicos

cos, institucionales y espaciales.

ii) Identificación de los programas, en especial los que se consideren estratégicos y definición de la responsabilidad de su ejecución de las metas establecidas, de los recursos humanos, materiales y financieros, y de los requerimientos administrativos.

iii) Síntesis de la ejecución en términos reales, financieros y con especificación por programas y proyectos, especialmente en las áreas estratégicas.

iv) Análisis del manejo de los principales instrumentos de política económica para el logro de los objetivos de cada sector.

#### 5. Los Planes Operativos Sectoriales. 1/

Los planes operativos sectoriales constituyen los elementos más importantes en la obtención de los objetivos y metas de los planes de desarrollo. En su formulación y operación deben confluír y armonizarse las acciones de los sectores público y privado, correspondiendo al primero la responsabilidad, como promotor del desarrollo, de establecer las políticas, las orientaciones y motivaciones para el logro de los mejores niveles de desarrollo.

Los planes sectoriales se construyen en torno a un conjunto de programas de producción de bienes o servicios que se generan a través de un proceso determinado. En ellos se definen por lo tanto las estimaciones de producción de bienes y servicios y los recursos humanos, materiales y financieros que se requieren para el desarrollo de las acciones vinculadas a la consecución de los objetivos planteados.

En el primer caso se estiman los valores agregados que generan en el proceso de producción los diversos sectores económicos, tales como: agricultura, minas, industria, construcciones, electricidad, transportes, comu-

-----  
1/ Véase Planes Operativos Anuales en Guatemala, Orientaciones metodológicas Guatemala, agosto de 1971, e ILPES, Planes Operativos Anuales, Orientaciones metodológicas 1969.

nicaciones, comercio, bancos, servicios de gobierno, otros servicios.

En el segundo se incluyen, en cada sector económico-social, además de los valores agregados, la producción, las inversiones, el gasto del gobierno y todas las demás acciones relacionadas con los objetivos, metas y recursos del sector.

En el sector educación, por ejemplo, se deben considerar, además de los servicios en educación, el gasto del gobierno y las construcciones. Para cada sector económico social se hace así necesario desglosar algunos rubros del producto, como son construcciones, gobierno y otros servicios. En la práctica, con una adecuación a las estadísticas de base de las cuentas nacionales será posible obtener las informaciones requeridas para la planificación y así establecer una vinculación entre ambas.

Un aspecto importante de los planes operativos sectoriales lo constituye la relación que se establece entre la producción del sector y los requerimientos de apoyo, inversión y financiamiento.

De este modo se establece la acción más definida del gobierno para el desarrollo de un determinado sector de la economía.

Así, una vez conocidas en el sector agropecuario por ejemplo, las estimaciones de la producción tanto en el mediano como en el corto plazo, se deberán analizar y determinar las acciones necesarias para cumplir adecuadamente el programa. Si se supone que gran parte de la actividad agropecuaria está a cargo del sector privado el sector público debe apoyarla con tareas de planificación, información, asistencia técnica, extensión, capacitación, inversiones y financiamiento.

Lo anterior muestra la amplitud del campo que considera cada sector y señala la importancia de un análisis de vinculación para determinar los requerimientos de la producción. También revela la necesidad de definir claramente la acción del gobierno, sea como productor o como promotor del desarrollo.

Para comprender mejor cómo se comporta un plan operativo sectorial hay que determinar sus elementos componentes y plantear luego los tipos de relaciones que se producen dentro de él:

### Programas de producción.

Se establecen fundamentalmente dentro de un sector de planificación y están destinados a la producción de bienes o servicios.

### Acciones de producción.

Se refieren al proceso mismo de producción.

### Acciones de apoyo.

Abordan generalmente las actividades parciales que en una u otra forma constituyen requisitos fundamentales para realizar los programas de producción, las acciones de inversión y el financiamiento. Entre ellas se encuentran la investigación, la capacitación, la extensión, la asistencia técnica, etc. Estas acciones se pueden vincular con uno o varios programas de producción.

### Acciones de inversión.

Se refieren a la formación de capital: construcciones, equipamiento.

### Acciones de financiamiento.

Establecen los requisitos financieros de los programas y demás acciones vinculadas.

Las informaciones para el análisis de las vinculaciones que se establecen dentro de los planes sectoriales y las informaciones de financiamiento permiten formarse una idea del marco en que debe establecerse la relación entre las acciones de producción y los requerimientos para que éstas se puedan concretar. Un análisis de vinculación sectorial permite mostrar la relación entre las acciones de producción, definiendo la responsabilidad del sector público y del privado, y las acciones y requerimientos del proceso productivo: acciones de apoyo, acciones de inversión y acciones de financiamiento.

El análisis de financiamiento muestra cómo se financian las diversas acciones del proceso de producción con fuentes del sector privado, del sector público y del sector externo.

En el primer cuadro de vinculación se pueden incluir los valores de producción y los valores de las acciones de apoyo; las metas de producción y cuantificaciones de las acciones de apoyo y de inversión, los recursos humanos y materiales de la producción y los correspondientes a las acciones relacionadas. Es decir que este marco conceptual puede abarcar todas las relaciones que hagan comprensivo un plan anual sectorial.

Por ser estos planes los instrumentos operativos más importantes, deben hacer explícito, por una parte, la forma como se están cumpliendo los programas estratégicos y los programas sectoriales del plan de mediano plazo, y por la otra, todas las relaciones con los demás planes sectoriales e incluir un análisis de los principales agregados económicos sectoriales o de cada rama. La relación típica que se muestra a continuación ejemplifica las informaciones por considerar en relación con el producto de una rama.

$$M_i + P_i = C_i + G_i + \sum_j v_{ij} + X_i + \sum_j g_{ij}$$

en donde:

- $M_i$  = importaciones de productos de la rama  $i$
- $P_i$  = producción anual de la rama  $i$
- $C_i$  = gastos privados en productos de la rama  $i$
- $G_i$  = gastos públicos en productos de la rama  $i$
- $v_{ij}$  = ventas de bienes de inversión de la rama  $i$  a la rama  $j$
- $x_i$  = exportaciones de productos de la rama  $i$
- $g_{ij}$  = ventas de materias primas de la rama  $i$  a la rama  $j$

Para poder definir las relaciones intersectoriales es imprescindible contar con informaciones de insumo-producto.

## 6. Programación de Recursos Humanos.

Los programas de mano de obra son instrumentos indispensables de la planificación, ya que sirven de base para asignar más racionalmente

los recursos humanos con que cuenta el país.

En una planificación a corto plazo, el programa de mano de obra permite controlar la política de empleo y la evolución entre lo previsto y lo realizado, así como determinar las necesidades en materia de formación profesional. En los programas de mano de obra se presentan y comparan las necesidades y demanda de mano de obra de la economía, por un lado, y las disponibilidades de recursos humanos, por el otro. Estos programas no son únicamente de tipo cuantitativo global, en que se presenta un número total de ocupaciones disponibles y un número total de personas dispuestas a ocuparse; cubren también la estructura interna de las necesidades y disponibilidades de los recursos humanos.

Para ayudar a comprender los programas de mano de obra se presenta el siguiente esquema:

Programación de recursos humanos.

1972			1973		
Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total

I. Disponibilidades

1. Fuerza de trabajo en edad activa
2. Fuerza de trabajo en edad no activa
  - mayores de 65 años
  - menores de 15 años
3. Inactivos aptos para el trabajo
4. Fuerza de trabajo rural

1972

1973

Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
---------	---------	-------	---------	---------	-------

5. Fuerza de trabajo  
urbano

6. Total disponibilidades  
de recursos humanos

## II. Utilización

Población activa

Agropecuario  
Total no agropecuario  
Extractivas  
Construcción  
Manufactura  
Servicios básicos  
Otros servicios

Total población ocupada

Desocupados

cesantes  
buscan trabajo por  
primera vez

Inactivos en edad activa

(15 a 65 años)

estudiantes  
jubilados  
actividades del hogar



1972

1973

	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
--	---------	---------	-------	---------	---------	-------

inhabilitados física y  
mentalmente  
otros inactivos

Inactivos fuera de edad  
activa (población en edad  
no activa que manifiesta  
deseos de trabajar)

Total recursos humanos  
utilizados

### III. Anexo

Población total (en edad  
activa)

Fuerza de trabajo

Población inactiva

jóvenes menores 15 años  
estudiantes en edad activa

Jubilados en edad  
activa

Actividades del hogar  
en edad activa

Inhabilitados en  
edad activa

Actividades del hogar  
en edad activa

1972

1973

	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
--	---------	---------	-------	---------	---------	-------

Inhabilitados física  
o mentalmente  
en edad activa  
Otros inactivos en  
edad activa  
Jubilados fuera de  
edad activa  
Actividades del hogar  
fuera de edad activa  
Otros inactivos

Fuerza de trabajo  
potencial  
a) inactivos con  
deseos de trabajar  
b) inactivos que entra-  
rán a la fuerza  
de trabajo  
c) personas que saldrán  
de la fuerza de trabajo

Población ocupada

Población desocupada

Total de población no  
empleada

La programación de mano de obra muestra los cambios en el volumen de la fuerza de trabajo entre el principio y el final del período cubierto por el plan; más precisamente, los cambios en los recursos humanos de la economía y los requerimientos de tales recursos durante dicho período.

Las etapas principales de cálculo de la Programación de re-

curso humano son las siguientes:

Disponibilidades.

- a) Determinación de la población en edad activa, incluida la estructura por sexo y por sector rural y urbano.
- b) A esa población en edad activa se le resta el número de inactivos en edad activa, que pueden ser:
  - i) estudiantes
  - ii) dueñas de casa
  - iii) personas inhabilitadas física o mentalmente.

A continuación se estiman los requerimientos:

Requerimientos.

- a) Determinación de la población ocupada por sector y sexo
- b) Determinación de los subocupados en términos de desocupación equivalente
- c) Determinación de los inactivos en edad activa (personas entre 15 y 65 años):
  - i) estudiantes
  - ii) jubilados
  - iii) actividades del hogar
- d) Desocupados totales
  - i) desocupados abiertos

Este programa se debería desglosar, en lo posible, para las distintas zonas del país (provincias, regiones, estados, etc.) para lo cual se deberían agregar las corrientes migratorias regionales al principio y al final de cada período.

Es probable que para los primeros programas las estimaciones de estas corrientes sean difíciles, por carecerse de datos estadísticos precisos que cuantifiquen el volumen de las migraciones internas.

### 7. Programación de Recursos Materiales, 1/

Un proceso de planificación requiere como una fuente básica de información la corriente de bienes materiales (físicos) que se genera o utiliza en el proceso de producción.

La programación de recursos materiales presenta en forma coherente estimaciones tales como la producción y su destino, los requerimientos importados, los insumos, la exportación, etc., y permite prever las fuentes y necesidades, es decir, los recursos necesarios y su distribución.

Un programa de recursos materiales se puede sintetizar en la forma siguiente:

Recursos (fuentes)	Unidad física	Distribución (necesidad)	Unidad física
1. Existencias al comienzo del período		3. Salidas	
2. Entradas		4. Existencias al final del período	

Es decir, se enfrentan las necesidades de un bien con las posibles fuentes de obtención.

1/ Véase Planes Operativos Anuales, Orientaciones Metodológicas, ILPES, 1969. Oficina de Planificación Nacional, Chile. Manual de Planes Operativos, en preparación. Planes Operativos Anuales en Guatemala, Orientaciones Metodológicas, agosto 1971.

Un bien se puede requerir: a) para su uso en el proceso de producción; b) para reparaciones y mantenimiento; c) para inversiones; d) para venta directa al público; e) para la exportación; f) para formar existencias, etc.

Cómo se pueden satisfacer estas necesidades? Básicamente a través de la producción, la utilización de existencias o las importaciones.

La confrontación anterior muestra claramente su utilidad al permitir prever en que forma se pueden abordar las diferencias que surjan entre las fuentes y las necesidades.

Esta programación es fundamental en la estimación de los planes sectoriales anuales, ya que su armonización asegurará el adecuado funcionamiento del proceso productivo.

La cantidad de bienes que se incluya en el programa dependerá de los requerimientos y posibilidades de información. Un instrumento de este tipo es útil aún cuando se considere un número limitado de productos o grupos de productos claves para el proceso productivo.

Un problema que se presenta al abordar la elaboración de estos programas deriva de la heterogeneidad de los precios. De ahí que se recomienda la utilización del precio al consumidor.

Para obtener este precio se pueden hacer algunos de los siguientes ajustes:

Producción a precio productor + margen de comercialización + transporte + impuestos = producción a precio consumidor.

Importación a precio CIF + impuestos sobre las importaciones + margen de comercialización + transporte = importación a precios consumidor.

Exportación a precio FOB + impuestos indirectos + margen de comercialización = exportación a precio consumidor.

Como se señaló los productos por programas se pueden agrupar de acuerdo con las necesidades de la economía (productos agropecuarios de

energía y combustibles, de metales, etc.).

En el caso agropecuario, si se incluyera por ejemplo el trigo, en el lado de las fuentes deberían estimarse las existencias al comienzo del año y la producción, y en el lado de las necesidades se consideraría el consumo de la población y las pérdidas. Esta comparación determina los déficit o excesos y de ahí los requerimientos de importación o de exportación.

Estos programas están íntimamente relacionados con los planes sectoriales, con los presupuestos del sector público y con el presupuesto de comercio exterior.

La Programación de Recursos Materiales se deberá tener en cuenta en los modelos globales y sectoriales, por lo que éstos tendrán que incluir la siguiente ecuación básica:

$$Pg + Pp + M + Vps \approx Dg + Dp + Cg + Cp + Sfg + Sfp + x + Vps$$

en donde:

- Pg = producción gobierno
- Pp = producción privada
- M = importación
- Vps = existencias
- Dg = demanda intermedia gobierno
- Dp = demanda intermedia sector privado
- Cp = consumo privado
- Cg = consumo gobierno
- Sfg = inversión del gobierno
- Sfp = inversión del sector privado
- x = exportaciones
- Vps = existencias al final del período.

## 8. Proyectos Principales y Programas de Ejecución. 1/

El desarrollo se acelera cuando se conciben, estudian, formulan y ejecutan proyectos de inversión. Por lo tanto, conviene contar con la organización y las bases necesarias para producirlos y ejecutarlos.

De otro lado, en el plan anual deben establecerse las condiciones concretas de ejecución de proyectos y programas de acuerdo con calendarios de ejecución física y financiera y de fijación de responsabilidades en las diversas etapas del cumplimiento de las acciones. Esta parte del plan anual constituye, así, una presentación de los programas y proyectos más importantes incluidos tanto en los presupuestos sectoriales como en el del sector público.

En lo que respecta a la actividad inversora, dentro del plan anual deben incorporarse en primer lugar los estudios de preinversión. Estos constituyen un puente entre la adopción de una política de desarrollo, su traducción en los planes y la ejecución de estos planes de inversiones concretas. El concepto de preinversión abarca los estudios fundamentales que ayudan a aumentar las oportunidades de inversión.

Es frecuente que las etapas de inversión cubran de tres a cinco años y aun más, según sea su naturaleza. De ahí que la actividad de preinversión deba anticiparse a veces en forma considerable a esas etapas, con el objeto de proporcionar a tiempo los estudios necesarios para que el proyecto se lleve a cabo en su oportunidad. Esto significa que las actividades de preinversión deben ser parte integrante del proceso de planificación. Para ello hace falta concebir y operar sistemas y mecanismos de generación de proyectos y formular como parte de los planes de desarrollo programas nacionales de preinversión para dar coherencia y continuidad a las actividades de preinversión. No se trata de programar la preinversión para todas las inversiones, sólo para las que revisten particular importancia desde el punto de vista de las políticas y metas previstas.

Es común en los países de América Latina el tratamiento asistemático de las actividades de preinversión, por lo que se hace hincapie en la necesidad de hacer explícita en los planes operativos anuales la actividad de preinversión a través de mencionados programas nacionales de preinversión.

-----  
1/ Véase ILPES, La función de preinversión del PNUD en la programación por países. 1971.

## SEGUNDA PARTE

### VARIAS EXPERIENCIAS EN AMERICA LATINA

En los últimos años se ha realizado en América Latina una importante labor en materia de planes operativos anuales como respuesta a la necesidad de coordinar las múltiples políticas y acciones que se desarrollan en el corto plazo.

El Seminario patrocinado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), realizado en Santiago de Chile en julio de 1965, abordó en forma destacada este tema. 1/

Al referirse a la ausencia de mecanismos operativos en los sistemas de planificación, el documento del Seminario señala que "se refleja en que la gran mayoría de los países latinoamericanos no formulan ni ejecutan planes anuales operativos que respondan a la misma cobertura que los planes de orientación. Desde el momento que en todos los países se desarrolla una política económica, es evidente que existen mecanismos operativos en la esfera monetaria, fiscal, de comercio exterior y cambiaria, etc. El problema radica en que tales sistemas de decisión de corto plazo no suelen configurar una política general coherente, por lo que en la práctica las decisiones de política no guardan relación con los planteamientos sustantivos de largo plazo producidos por el sistema de planificación, ni son consecuentes entre sí. Estas limitaciones influyen decisivamente en problemas tales como la coordinación entre planes y presupuestos, la escasez de proyectos que acompañan los planes, la falta de mecanismos de ejecución y control de estos últimos y otros". 2/

-----  
1/ Los resultados del Seminario se publicaron en el texto del Instituto, "Discusiones sobre Planificación". Siglo XXI y Editorial Universitaria, México-Santiago de Chile, 1966, 152 pp.

2/ Ibid., pp. 41-42.



En el Seminario sobre Aspectos Administrativos de la Planificación realizado en Santiago de Chile a comienzos de 1968 bajo el auspicio conjunto de la CEPAL, el ILPES y la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas, se convino en la necesidad de prestar mayor atención a tareas de planificación operativa, dado que uno de los obstáculos importantes para la ejecución de planes de largo y mediano plazo es la falta de instrumentos que los conviertan con la necesaria precisión en planes de corto plazo.

También cabe recordar las consideraciones formuladas en el informe de Raúl Prebisch, Transformación y Desarrollo. 1/ Una estrategia o un plan, sin la formulación de una serie bien concertada de medidas de una política de desarrollo, y la definición de los principales proyectos de inversión que lo sustentan, no pasaría de una simple expresión de aspiraciones. Y si se ha elaborado el plan, ello no quiere decir siempre que se ha pensado cuidadosamente en las medidas necesarias para llevarlo a la práctica, ni que se cuenta con los estudios de preinversión o la formulación de los proyectos de inversión implícitos en el plan mismo.

Para responder a estas preocupaciones los gobiernos y el ILPES han preparado una serie de documentos metodológicos 2/ y éste ha emprendido trabajos en varios países latinoamericanos; con ello se han logrado importantes avances técnicos, pero a la vez se demostró la gran tarea que se

-----  
1/ Raúl Prebisch, Transformación y Desarrollo: La gran tarea de la América Latina. Fondo Cultura Económica, México, 1970.

2/ Planes Operativos Anuales. Orientaciones metodológicas, ILPES, Santiago, 1969. Discusiones sobre programación monetario-financiera, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Siglo XXI Editores y Editorial Universitaria, México, 1972. Un sistema de planes operativos anuales para Honduras. ILPES 1969. Planes operativos anuales en Guatemala: Orientaciones metodológicas, agosto 1971, Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica. Seminario de Planes Operativos Anuales, ILPES, 1967, versión mimeografiada. "Los aspectos administrativos de los planes operativos anuales", en Aspectos administrativos de la planificación, Naciones Unidas, E/CN.12/811, diciembre de 1968. Dardo Segredo, Planificación operativa anual, versión preliminar realizada para ILPES, 1970.

tiene aún por delante. En efecto, en la Primera Parte se expuso claramente que no es fácil manejar un instrumento de esta naturaleza, que exige el cumplimiento de tan variados requisitos. Aspectos tales como la falta de información estadística, la deficiente organización del sector público, el insuficiente apoyo político, pueden dificultar sobremanera su aplicación.

La experiencia en América Latina ha sido muy breve, por lo que sería aventurado avanzar conclusiones en cada caso. Se puede afirmar, sin embargo, que en los países en que se ha estado aplicando este instrumento han sido muy positivos los resultados en el funcionamiento de los sistemas de planificación, por lo que a continuación se bosquejan algunas de esas experiencias.

### 1. Argentina.

En la Argentina, el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) inició sus labores de planificación de corto plazo en los primeros meses del año 1964 con un trabajo que se puede considerar pionero en América Latina. En abril de dicho año se preparó una primera estimación del producto bruto, y en octubre se presentó el primer programa completo referido a 1964. Aun cuando se pudieron utilizar algunos índices, el atraso que en general existía en la elaboración de muchos guarismos históricos permite afirmar que este primer programa tiene rasgos de verdadera predicción (esta observación tiene importancia porque en el informe se evalúan los resultados de la predicción lograda para 1964).

El segundo programa -para 1965- se terminó en mayo del mismo año.

Los informes presentados han servido fundamentalmente de previsión económica e instrumento auxiliar para verificar el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo; para elaborarlos se estableció una estrecha cooperación del sector encargado del presupuesto económico con los encargados de la programación general.

En lo que respecta a su función de herramienta de política, sólo se utilizó como marco general de referencia, específicamente con motivo de la presentación del presupuesto del Gobierno Nacional.

En la Argentina se prepararon informes sobre presupuestos

económicos hasta el año 1967. Posteriormente se utilizaron las técnicas de corto plazo para diversos estudios vinculados a la aplicación de políticas económicas y fiscales.

La experiencia recogida ha servido para estimular el interés en otros países que recién inician esfuerzos de preparación de presupuestos económicos.

Puede definirse el Presupuesto Económico Nacional de Argentina como el instrumento del plan operativo anual que, de acuerdo con las cuantificaciones aportadas por el modelo matemático, se ocupa de armonizar contablemente las previsiones cuantitativas de la evolución de las principales variables económicas, precisando sus interrelaciones, para expresar la política económica del país. La estructura del presupuesto económico depende del tipo de sistema de contabilidad social adoptado y su desglose se hace de acuerdo con el grado de detalle deseado. Por lo general, se procura presentar los agregados económicos en los niveles global y sectorial, lo cual permite estudiar el comportamiento de variables como el consumo, la inversión, las importaciones, etc., y examinar el producto generado por la agricultura, la industria, los servicios, etc.

Los distintos componentes del Presupuesto Económico Nacional se calcularon en distintas etapas, a saber: a) determinación del producto y la inversión, a partir de las corrientes de bienes y servicios; b) determinación independiente de las importaciones, exportaciones y gastos del Gobierno; c) cálculo del consumo privado por residuo; d) estimación estadística del consumo y la inversión privada.

De acuerdo con la experiencia de algunos países latinoamericanos, el procedimiento de cálculo se basa en la determinación de la oferta. El producto se calcula por sectores, grupos y ramas de origen. El producto bruto interno más las importaciones constituyen el total de bienes y servicios disponibles para satisfacer la demanda interna y externa; las importaciones se estiman en forma independiente por tipos de bienes.

## 2. Brasil.

En Brasil se están realizando varios trabajos en planificación a corto plazo, uno de ellos conjuntamente entre el Ministerio de Planificación y

Coordinación General y el Instituto de Planificación (IPEA); en él se estudian las bases metodológicas para la previsión económica a corto plazo. 1/

El Banco Central del Brasil, por su parte, ha efectuado una serie de investigaciones sobre fuentes y uso de fondos, algunas de ellas muy ú tiles para construir un cuadro general de flujos financieros con fines de proyecc ción a corto plazo.

La Fundação Getúlio Vargas prepara mensualmente la publicac ción Coyuntura Económica, que aborda diversos aspectos del comportamiento de la economía en el corto plazo.

Hay que destacar algunos conceptos incluidos en las bases met todológicas formuladas por el Ministerio de Planificación y el IPEA. Conciben a la planificación anual como instrumento sistemático y permanente en la acción económica del gobierno; consideran que es por definición un proceso administrat tivo complejo de previsión, decisión y concentración destinado a controlar cada año el grado de ejecución del plan a mediano plazo y a asegurar su continuidad en el año siguiente. La planificación anual parte de un presupuesto económico formado por un conjunto de estudios de carácter previsional que engloban las relaciones económicas que tienen entre ellos y con el resto del mundo los divers sos agentes económicos. Esos estudios se hacen en armonía con la presentac ción de la contabilidad nacional.

Se señala también que los presupuestos económicos realizad dos sistemáticamente en la mayoría de los países industrializados son considerados actualmente como el principal instrumento para aumentar la racionalidad en la elección de medidas de política económica o, en otros términos, para defin nir una política económica coherente de acciones programáticas y de regulación coyuntural.

Las previsiones a corto plazo se caracterizan:

i) por referirse a la economía como un todo, es decir, por ten ner en cuenta en el análisis la totalidad de los flujos reales y financieros y pre

-----  
1/ Véase Dardo Segredo, Metodología para la previsión económica a corto plazo en Brasil. Ministerio de Planificación e IPEA, 1970.

tender servir tanto para las acciones de regulación coyuntural como para las acciones programáticas que conforman la realización del Plan a Mediano Plazo en el período anual;

ii) por ser previsiones para la decisión económica;

iii) por ser previsiones realizadas de manera permanente.

Las bases metodológicas aquí comentadas prestan especial atención a la necesidad de elegir y construir un modelo de previsión. Se define como modelo a todo proceso sistemático que engendra, a partir de un conjunto inicial de datos numéricos, un conjunto final de resultados cifrados o de decisiones lógicas. Un modelo podrá ser, por lo tanto, formalizado o implícito, mecanizado o manual. Naturalmente, el modelo global es necesario para establecer una coherencia entre las diversas acciones de política económica que se realizan en el Plan Operativo Anual y que deben decidirse teniendo en cuenta la evolución económica de las principales variables macroeconómicas y sus interrelaciones en el futuro inmediato.

### 3. Chile.

En el último decenio se ha acumulado en Chile una amplia experiencia en materia de formulación de políticas a corto plazo. Hacia 1967 el Gobierno desarrolló instrumentos de planificación operativa especialmente en lo que respecta al cuadro económico de conjunto considerando el proceso productivo, el proceso de ahorro inversión y el proceso financiero, para hacer coherentes las políticas fiscales, monetarias y de comercio exterior, incluyendo el desarrollo y funcionamiento de un modelo a corto plazo.

A partir de 1967 se llevaron a cabo, con la colaboración del Gobierno de Francia y del ILPES, una serie de trabajos encaminados a la preparación y aplicación de bases metodológicas para elaborar un modelo global y construir un sistema de información directa. Posteriormente, varias entidades gubernamentales, como la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, el Banco Central y la Corporación de Fomento (CORFO) realizaron varias previsiones que fueron ampliamente aprovechadas en la definición de las políticas de corto plazo.

En 1971, las dependencias y ODEPLAN, organismos mencio-

nados, formulan el Plan Operativo Anual 1971, que forma parte de un conjunto de políticas e instrumentos de planificación de corto plazo incluidas en la Exposición Anual de la Hacienda Pública, el Presupuesto Fiscal, el Presupuesto de las entidades descentralizadas y el Plan Operativo Anual de las empresas del área de propiedad social.

El Plan Operativo Anual, consta básicamente de cuatro partes: la exposición de las políticas globales de desarrollo, los planes sectoriales, los planes regionales y los planes de inversiones públicas.

Para definir las políticas económicas se utilizan en la primera parte como instrumentos los presupuestos económicos, monetario-financiero, y de Comercio Exterior. Estas políticas se agrupan en: redistribución de ingresos, política antiinflacionaria, abastecimiento y comercialización, política fiscal, política monetaria y crediticia y política de comercio exterior.

Los planes sectoriales incluyen, para cada sector, los programas de producción, las acciones de apoyo, las inversiones y el financiamiento. Existen tres tipos de planes: los de los sectores productivos (plan agropecuario, plan pesquero, plan industrial y plan de minería), los de los sectores de infraestructura (transportes, electrificación y servicios básicos) y los de los sectores sociales (plan educativo, plan de salud pública, plan de vivienda popular y plan de turismo popular).

Los planes regionales incluyen las estrategias de desarrollo regional y los correspondientes programas impulsores, ya sean sectoriales o intersectoriales.

Los planes de inversiones públicas determinan los proyectos de inversión por cada sector económico social con las metas, los recursos y la localización espacial y temporal. En lo que respecta a la organización para la planificación anual, a la fecha se ha creado un Comité Ejecutivo Económico presidido por el Presidente de la República y formado por un Ministro Coordinador (Vicepresidente) y los Ministros de Economía y de Hacienda. Con este Comité se vinculan: El Banco Central, la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), la Dirección de Presupuesto y la Secretaría de Comercio Exterior (SEREX) y CORFO.

Este mecanismo coordinador de toda la política económica producirá sin lugar a dudas un cambio cualitativo en la dirección de la econo-

mía al colocar bajo su dependencia directa los instrumentos fundamentales de asignación de recursos.

El Plan Anual para 1972 utiliza los mismos instrumentos incorporados al proceso en 1971, pero subraya los denominados programas estratégicos.

Del análisis del plan económico global se desprenden los programas estratégicos, en que los que sobresalen:

1) Planes de mejoramiento del nivel de vida de los sectores populares rezagados; 2) Planes de desarrollo de la industria básica y la infraestructura; 3) Planes de recuperación de actividades estancadas; 4) Planes de descentralización del desarrollo económico; 5) Planes de activación de zonas geográficas específicas; y 6) Planes para la transformación de la organización estatal.

Se puede observar el carácter más "operativo" de este plan, ya que expresa explícitamente algunas acciones que en un enfoque puramente sectorial no habrían quedado claramente identificadas. Gracias a este criterio también se ha logrado estrechar los vínculos con el plan sexenal de desarrollo.

Dentro del proceso de la planificación anual se prevé la preparación de un Informe Económico Anual, exigido por disposición legal.

A modo de ejemplo se presenta la estructura correspondiente a la ejecución del plan anual 1971.

Comienza con un análisis global de la economía al abordar aspectos tales como el comportamiento de la economía, los resultados centrales alcanzados por la política económica, la ocupación, la distribución del ingreso, la constitución del área de propiedad social, la lucha contra la inflación, la situación monetaria, el comercio exterior y la participación popular.

A continuación se expone el comportamiento de los diversos sectores económico-sociales clasificados en: sectores de la producción material, sectores de la infraestructura y sectores sociales.

Se sigue con una exposición de los avances en materia de planificación, que representa una parte importante del Informe, para concluir con

un examen bastante exhaustivo de la actividad económica regional.

#### 4. Guatemala. 1/

En Guatemala se han realizado esfuerzos permanentes en materia de planificación, abordando tanto los aspectos globales y sectoriales como los instrumentos operativos del sector público. Debe destacarse también el progreso alcanzado en las metodologías de programación monetario-financiera.

Sin embargo, según señala el Plan 1971/1975, hace falta estructurar los sistemas de planes operativos anuales y respaldar el proceso de planificación con las estrategias de más largo plazo.

El Plan 1971/1975 constituye la culminación de un riguroso trabajo técnico. Propone las bases para la concepción de los sistemas integrados de planificación y, por lo tanto, para la aplicación de los planes operativos anuales.

En un comienzo, los trabajos de planificación de Guatemala se encaminaron a la formulación de planes de mediano plazo y programas de inversiones públicas. Posteriormente, con la aplicación del presupuesto por programas, se avanzó considerablemente en el estudio, análisis y definición de las acciones del sector público. Por las diversas clasificaciones de ingresos y gastos que contiene, así como por la amplia información sobre las funciones y la organización de las unidades responsables y sobre los propósitos de las unidades programáticas, junto a las informaciones físicas y financieras, este presupuesto se ha ido convirtiendo en un útil elemento para organizar las actividades del sector público y aprovechar en mejor forma los recursos disponibles. El éxito obtenido seguramente significará un estímulo para perfeccionar este presupuesto y vincularlo más estrechamente con los planes de desarrollo.

Una consideración similar merecen los instrumentos monetario-financieros en lo que respecta a los resultados alcanzados y a su integración en el proceso de planificación.

---

1/ Véase Planes Operativos Anuales en Guatemala, Orientaciones metodológicas, Guatemala, agosto 1971.



Teniendo en cuenta las exigencias del Plan 1971/1975, el Gobierno adoptó en 1971 las técnicas de planificación operativa. Las bases metodológicas formuladas consideran los siguientes componentes del Plan Anual.

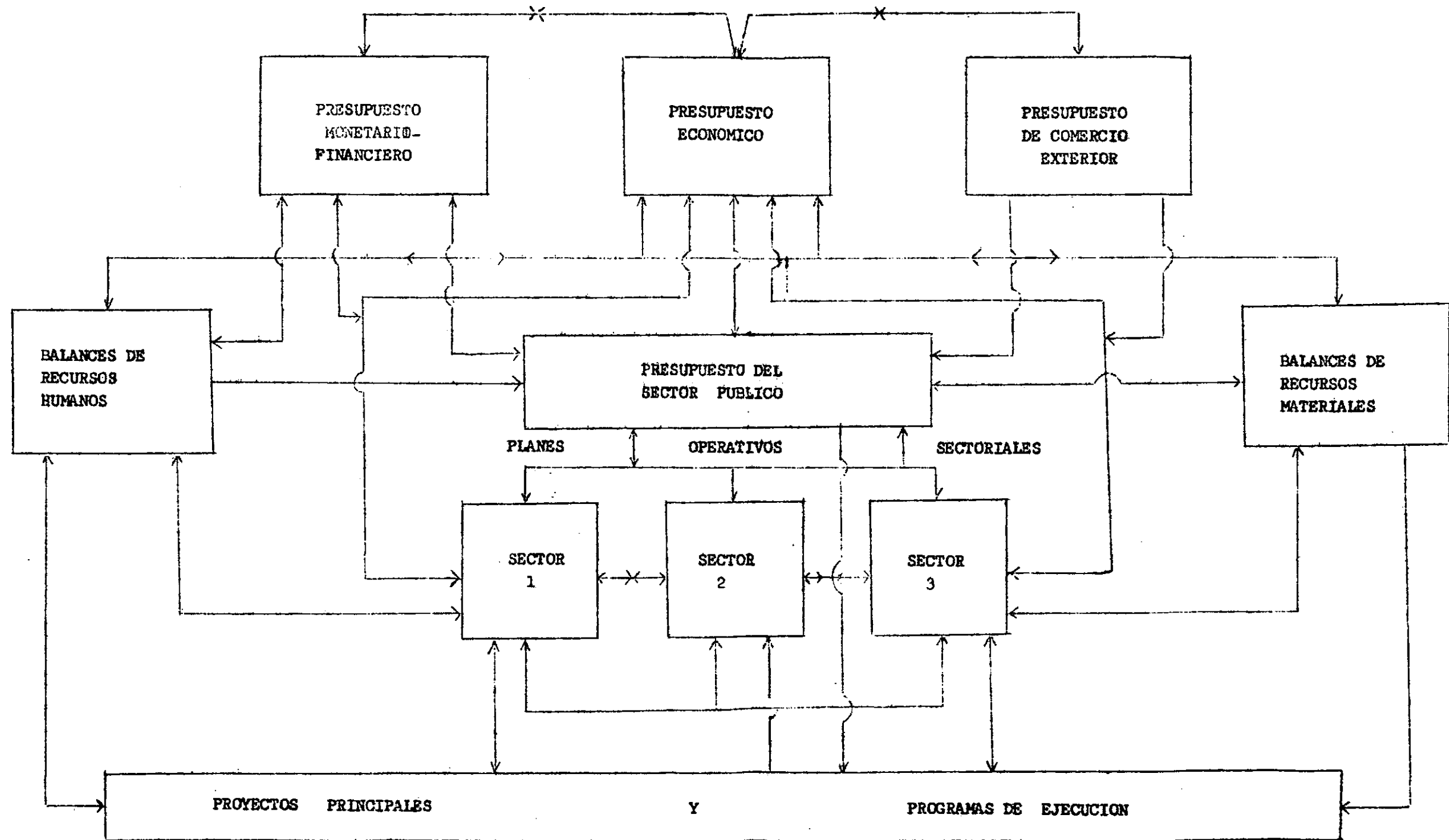
- a) Presupuesto económico
- b) Presupuesto monetario-financiero
- c) Presupuesto del sector externo
- d) Presupuesto del sector público
- e) Planes operativos sectoriales y regionales
- f) Balance proyectado de recursos humanos
- g) Balance proyectado de recursos materiales, bienes e insumos
- h) Proyectos principales y programas de ejecución
- i) Conjunto de medidas para la ejecución del Plan: política económica, orientaciones y bases institucionales.

Con relación a las bases de la planificación operativa anual, las orientaciones señalan que la instauración de una práctica permanente de planificación anual no es posible si no se cumplen ciertos requisitos básicos. Esto se refiere en particular a la capacitación y adaptación de la administración pública para considerar la planificación a corto plazo como parte del proceso administrativo y no como un cuerpo extraño a él. Así la planificación operativa deberá reunir las siguientes características:

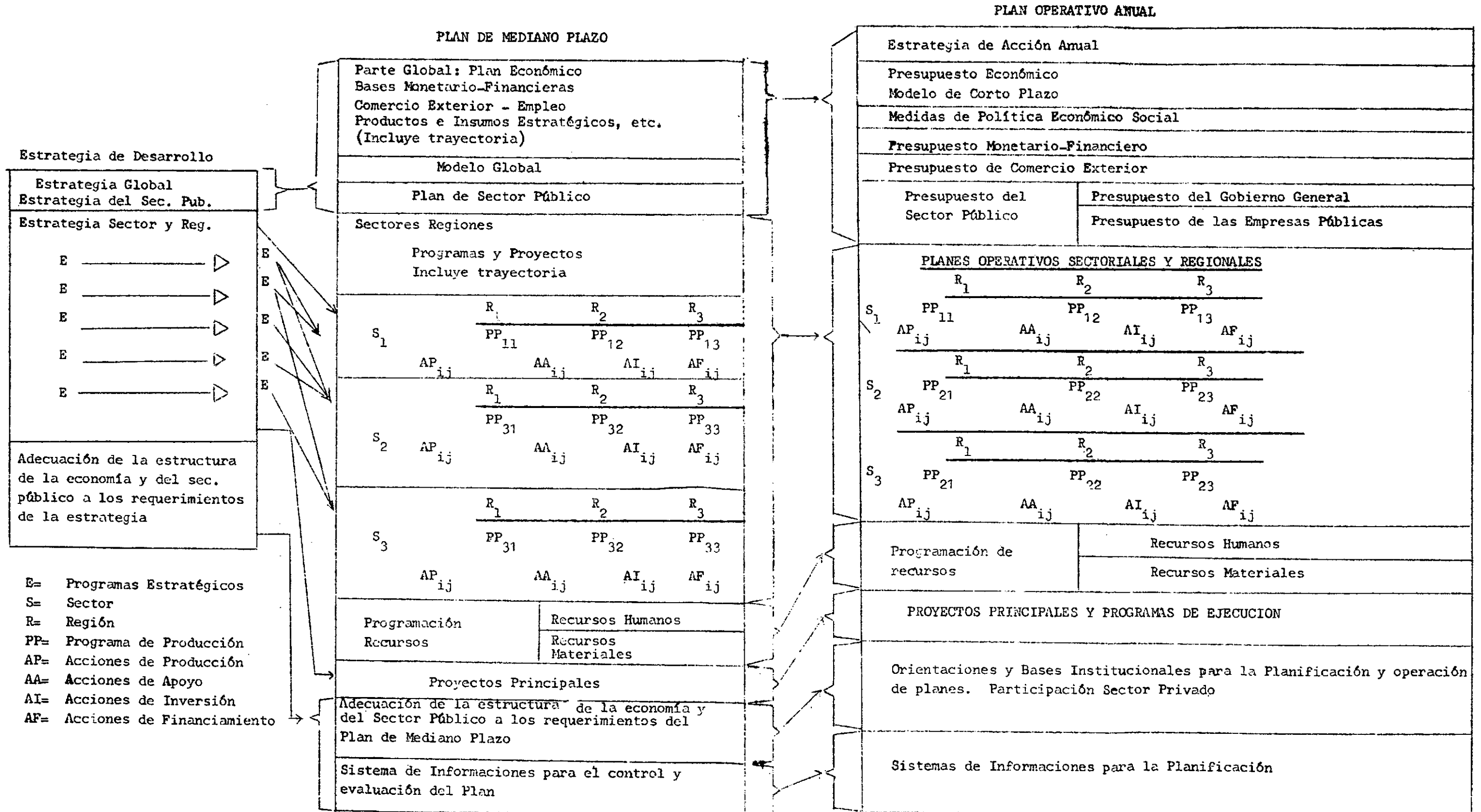
- i. Ser un proceso permanente
- ii. Disponer de un rápido acceso a la información
- iii. Proveer y utilizar con pleno dominio los instrumentos de análisis y previsión adecuados
- iv. Contar con la participación activa de los sectores público y privado
- v. Centralizar y descentralizar rápidamente las operaciones de elaboración del plan anual
- vi. Estar situada cerca de los centros reales de decisión en materia de política económica a mediano y corto plazo.

Se incluyen dos gráficos por considerarse de interés metodológico.

PLAN OPERATIVO ANUAL  
PRINCIPALES RELACIONES DE SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS



RELACIONES ENTRE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO, PLANES DE MEDIANO PLAZO Y PLANES OPERATIVOS ANUALES  
(esquema simplificado)



El primero presenta las relaciones entre estrategias de desarrollo, planes de mediano plazo y planes anuales operativos; el segundo muestra las principales relaciones de los elementos constitutivos del plan anual.

#### 5. Honduras.

Honduras ha realizado a partir de 1965 notables progresos en materia de planificación anual. En este país se utiliza el presupuesto por programas, aplicado al principio sólo al Gobierno Central, para irse extendiendo a casi todo el sector público. Existe un presupuesto preventivo de caja y algunos ministerios programan la ejecución mensual de sus obras considerando aspectos financieros y reales. El Banco Central prepara un presupuesto monetario anual y hace estimaciones de balance de pagos. La Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación elabora modelos globales de programación y determina las tasas de crecimiento de las variables macroeconómicas.

Desde 1969 se han estado utilizando los principales instrumentos de la planificación operativa. De acuerdo con las bases metodológicas adoptadas, el plan anual está compuesto por: a) presupuesto económico nacional; b) presupuesto del sector público; c) presupuesto monetario; d) presupuesto de comercio exterior; e) planes operativos sectoriales; f) presupuesto de recursos humanos; g) programas de ejecución; h) programas de medidas de política económica; i) programas de reformas administrativas.

#### 6. México.

En México se ha prestado especial atención a la programación financiera a corto plazo, 1/ concebida como un instrumento para orientar las decisiones de política económica dentro de un marco de restricciones impuestas por metas tales como el crecimiento real, el equilibrio en la balanza de pa

---

1/ Véase Sergio Ghigliazza, "La programación financiera a corto plazo: La reciente experiencia de México", en Discusiones sobre programación monetario-financiera. Siglo XXI Editores. Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, México, 1972, 408 páginas.

gos y la estabilidad de precios.

El marco general dentro del cual se ha desarrollado la programación financiera se ha vinculado siempre a los instrumentos disponibles de política y al conocimiento del comportamiento del sistema económico, en particular del financiero.

La programación financiera ha consistido en hacer compatibles los recursos captados por el sistema financiero y del exterior, con el financiamiento que se consideró necesario otorgar atendiendo a las metas de equilibrio general.

Cuando se logra compatibilizar el ahorro, captado por el sistema financiero y del exterior, y la inversión financiera con estos recursos, se obtienen condiciones de equilibrio, ya que en el sistema financiero se reflejan los desajustes netos sectoriales entre ahorro e inversión.

El Banco Central ha desempeñado a este respecto un papel fundamental, pues el manejo flexible de los instrumentos de política monetaria y financiera ha servido eficazmente para transferir el ahorro de los sectores superavitarios de la economía a los deficitarios y para regular la liquidez del sistema.

A grandes rasgos, la programación financiera a corto plazo en México se basa en la estimación de los recursos internos de que dispondrá el sector financiero dado un nivel de ingreso corriente, determinado de antemano y coherente con las metas señaladas.

En forma independiente se elabora una proyección de balanza de pagos donde se hacen estimaciones de los ingresos y egresos en cuenta corriente y de capital a largo plazo.

Para estimar las importaciones privadas y otros renglones de egreso en cuenta corriente se utiliza el mismo nivel de ingreso nacional ya mencionado. Para renglones tales como intereses sobre deudas e importaciones del sector público se hacen estimaciones directas. La cuenta de capital se estima con información recabada directamente: en el caso de las empresas extranjeras a través de una encuesta; en el de créditos y emisiones de valores del sector público, mediante el servicio de la deuda y de las posibles disposiciones de crédito y colocación de valores vinculados a proyectos específicos aprobados

por las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia. A propósito de la proyección, se considera que todos los ingresos de capital a largo plazo financiarán el déficit en cuenta corriente, y en caso de no ser suficientes se estima que la diferencia se deberá financiar con cargo a las reservas internacionales.

En estas condiciones, sólo resta decidir la canalización de los recursos internos al sector público y privado tomando en cuenta la repercusión de las proyecciones de la balanza de pagos sobre el cambio de los activos internacionales a corto plazo.

## 7. Perú.

Perú es el primer país de América Latina que institucionalizó la planificación operativa anual. A partir de 1968 se han estado realizando grandes esfuerzos para incorporar cada año antecedentes e instrumentos que hagan posible una mejor ejecución de los planes de mediano plazo. Últimamente se ha adoptado el bienio como plazo de planificación, con un proceso de revisión permanente.

El Plan para 1971/72 se formuló de acuerdo con el marco orientador del Plan de Desarrollo 1971/75.

La responsabilidad de su formulación recayó fundamentalmente en el Ministerio de Economía y Finanzas y en el Instituto Nacional de Planificación, que recibieron la colaboración estrecha del Banco Central de Reserva, el Banco de la Nación, las Oficinas Sectoriales de Planificación y el servicio de Empleo y Recursos Humanos del Ministerio del Trabajo.

El Plan Bienal se basa en el Presupuesto Económico Nacional, el cual constituye por lo tanto el marco que ha permitido la formulación del Presupuesto del Sector Público, del Presupuesto de Comercio Exterior, del Presupuesto Monetario y del Presupuesto de Caja.

A continuación se presenta la estructura básica del Plan Bienal para el período 1971/72. Se comienza por definir los objetivos genéricos, las metas de ocupación, de producción y de inversión. Luego se formulan las estrategias globales y sectoriales, que derivan de la utilización de los diversos instrumentos de política fiscal, monetaria y crediticia, en forma concertada y orientada al logro de los objetivos del Plan Bienal.

En la siguiente parte se expone el Presupuesto Económico; en primer lugar se analiza la oferta global, y dentro de ella la producción de bienes y servicios por sectores (agropecuaria, pesca, minería, industria, construcción, energía, comercio, vivienda, gobierno, educación, salud, transportes y comunicaciones, servicios varios e importaciones).

En segundo término, se examina la demanda global con sus componentes de demanda interna y externa. Dentro de la primera se proyecta el consumo de las familias, el consumo del Gobierno General, la inversión bruta interna (formación bruta de capital del Gobierno General, de las empresas y familias y la variación de existencias).

El análisis siguiente incluye proyecciones de los agregados económicos tales como: Producto bruto interno por tipo de gasto, equilibrio económico general, consumo público y privado, inversión bruta interna, formación bruta de capital del Gobierno Central por sectores administrativos, formación bruta de capital de empresas públicas, inversión bruta interna, exportaciones e importaciones de bienes y servicios, balanza de pagos en cuenta corriente clasificada para fines de cuentas nacionales, valor FOB de las exportaciones, precios de los principales productos de exportación, volumen de los principales productos de exportación e importaciones FOB por uso o destino económico.

La otra parte fundamental del Plan Bienal está constituida por la presentación del nivel y la composición del presupuesto del sector público nacional, que comprende: el presupuesto del Gobierno Central e instituciones públicas descentralizadas; el presupuesto de los seguros sociales y sociedades públicas de beneficencia; el presupuesto de las empresas públicas y el presupuesto de los gobiernos locales.

El primer presupuesto se estructura con un criterio sectorial que, además de garantizar adecuadas e integrales medidas de política sectorial, permite un mejor ordenamiento organizativo de las instrucciones respectivas del sector público.

El presupuesto de los seguros sociales y sociedades públicas de beneficencia se justifica por la importancia de la seguridad social en el proceso de desarrollo del país.

La incorporación del presupuesto de las empresas públicas al Plan Bienal obedece a su significación en la economía nacional. La formación

bruta de capital de estos organismos, sumada a la del Gobierno General, representa la parte mayor de la inversión pública.

La agrupación de los gobiernos locales en un presupuesto especial tiene por finalidad conocer su significación económica desde el punto de vista presupuestario.

El presupuesto bienal del sector público comprende además de las partes mencionadas, un presupuesto de operación o de gastos corrientes y un presupuesto de inversión a fin de adecuarlo al proceso de racionalización del gasto corriente en beneficio del gasto de inversión. El presupuesto de operación se identifica principalmente con los gastos corrientes destinados al normal sostenimiento de los servicios del gobierno. El presupuesto de inversión, identificado con los gastos de capital, permite una adecuada flexibilidad de este tipo de gastos orientados fundamentalmente al desarrollo del país y es formulado de acuerdo con un estricto orden de prioridades inter e intrasectoriales y con el propósito de hacer compatibles esas políticas sectoriales.

Un aspecto importante del presupuesto bienal es su presentación funcional, que permite conocer lo que gasta el gobierno en servicios generales (administración general, defensa, justicia y policía), servicios sociales (educación, salud, vivienda y trabajo), servicios económicos (agricultura, pesca, industria y comercio, energía y minas, transporte y comunicaciones), deuda pública y acciones multisectoriales.

Otro rubro sobresaliente del plan bienal es el presupuesto de comercio exterior, que se formula utilizando los componentes de la balanza de pagos. Después de una presentación global se incluye un análisis de cada uno de los principales productos de exportación: pesqueros, algodón, azúcar, café, lana, cobre, hierro, plata, plomo, zinc, petróleo y otros. A continuación se proyectan los servicios y transferencias, la renta de inversiones, las inversiones y los movimientos de capitales.

Un tercer componente básico es el presupuesto monetario, que se formula teniendo en cuenta las previsiones establecidas por el presupuesto económico en lo que se refiere al nivel del producto bruto interno real y a la evolución de los precios en el bienio para atender los requerimientos financieros de los sectores público y privado dentro de un marco de relativa estabilidad monetaria. Otro de los criterios seguidos en la programación monetario-financiera es la previsión sobre la gestión presupuestaria del Gobierno Central y sus



necesidades adicionales de financiamiento interno. Las previsiones efectuadas descubren el volumen de crédito adicional que tendría que incorporarse a la economía para conseguir que la liquidez total aumente en la misma proporción que la producción de bienes y servicios a precios corrientes.

El programa monetario contiene, para los diversos agentes (Bancos de Fomento, Banco de la Nación, Banca Comercial, Banco Central de Reserva y Sistema Monetario), los movimientos de las reservas internacionales netas, las obligaciones a largo plazo con el exterior, el crédito interno, las obligaciones monetarias con el sector privado y las obligaciones con bancos.

Finalmente, el Plan Bienal incluye el presupuesto de Caja.

La programación de caja comprende las previsiones mensuales de los egresos de acuerdo con los programas establecidos, las disponibilidades de fondos y de las necesidades de crédito durante el período presupuestario. Este instrumento se propone lograr que lo programado se cumpla con un mínimo de desviaciones y desequilibrio y con un determinado y aceptable grado de eficiencia, de tal modo que no se tenga que paralizar el desarrollo de determinados programas ni se mantengan fondos ociosos.

La programación de caja se formula teniendo en cuenta las previsiones mensuales de los flujos de ingresos, los calendarios de gastos de los programas presupuestarios y la compatibilización de ambos para determinar las necesidades de crédito que se puede financiar con el sistema bancario.

Por constituir la primera disposición legal sobre esta materia se incluye el Decreto-Ley N° 17080 que crea el comité del Plan Económico Anual.

SE CREA COMITE DEL PLAN ECONOMICO ANUAL  
SE SUSTITUYE ARTICULO 2º DEL DECRETO  
LEY 14. 220

(Hacienda)

Decreto-Ley N° 17. 080  
(de 18 de Octubre de 1968)

EL GOBIERNO REVOLUCIONARIO

CONSIDERANDO:

Que es necesario coordinar en forma más eficiente el proceso de la formulación de la política económica y los planes de corto plazo, a fin de ejecutar debidamente los propósitos nacionales de desarrollo y seguridad contenidos en los planes a mediano y largo plazo;

Que para estos efectos se requiere el establecimiento de un Comité de alto nivel, integrado por las autoridades de los principales organismos que participan en la política económica de corto plazo, asesorado por un Secretariado Técnico;

Estando a lo establecido en el Decreto-Ley N° 14. 220 que crea el Sistema Nacional de Planificación; y

En uso de las facultades de que está investido;

DECRETA:

Art. 1º.- Sustitúyase el párrafo 2º del Decreto Ley N° 14. 220 en la siguiente forma: "El Consejo estará integrado por todos los Ministros de Estado, el Jefe del Instituto Nacional de Planificación y los Presidentes de los Bancos Central de Reserva y de la Nación".

Art. 2º.- Créase un Comité del Plan Económico Anual encargado de coordinar el proceso de la formulación y ejecución de la política económica de corto plazo y los correspondientes planes operativos anuales.

La aprobación de este Plan se hará por el Consejo Nacional de

Desarrollo Económico y Social, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto-Ley N° 14.220.

Art. 3°.- El Comité del Plan Económico Anual estará presidido por el Ministro de Hacienda y Comercio e integrado por el Jefe del Instituto Nacional de Planificación y los Presidentes de los Bancos Central de Reserva y de la Nación.

Sus funciones serán, además de las expresadas en el artículo anterior, las siguientes:

Inciso 1°.- Expresar la política de corto plazo en un Plan Económico Anual que comprenderá los siguientes instrumentos principales, debidamente integrados:

- a) Presupuesto Económico Nacional;
- b) Presupuesto del Sector Público;
- c) Presupuesto Monetario;
- d) Presupuesto de Comercio Exterior;
- e) Presupuesto de Caja del Sector Público.

Inciso 2°.- Aprobar las normas metodológicas y técnicas para la formulación del Plan Económico Anual.

Inciso 3°.- Establecer las normas metodológicas y técnicas para la ejecución y control del Plan Económico Anual.

Art. 4°.- La formulación de los anteproyectos de los instrumentos señalados en el artículo anterior, corresponderá a las siguientes entidades:

- a) El Presupuesto Económico Nacional, al Instituto Nacional de Planificación.
- b) El Presupuesto del Sector Público, al Ministerio de Hacienda y Comercio.

- c) El Presupuesto Monetario, al Banco Central de Reserva.
- d) El Presupuesto de Comercio Exterior, al Ministerio de Hacienda y Comercio y Banco Central de Reserva.
- e) El Presupuesto de Caja del Sector Público, al Ministerio de Hacienda y Comercio y Banco de la Nación.

Art. 5º.- El Comité del Plan Económico Anual contará con una Secretariado Técnico, compuesto por funcionarios técnicos pertenecientes a cada una de las entidades mencionadas en el artículo 3º y cuya composición, atribución y funciones serán determinadas en el respectivo Reglamento.

#### 8. Uruguay.

En el Uruguay 1/ es muy reciente la programación monetario financiera, entendida como la proyección de determinadas relaciones en la circulación del dinero y el crédito, ajustado a objetivos predeterminados. Puede afirmarse que los intentos iniciales de sistematizar informaciones y formalizarlas en el marco de una proyección programática apenas se remontan más allá de 1965.

Entre los años 1962 y 1964, aproximadamente, los trabajos monetarios se encaraban con objetivos primordialmente analíticos, es decir, pretendían ordenar las informaciones históricas sobre la base de criterios tradicionales orientados hacia la obtención de balances bancarios consolidados. Ese esfuerzo precursor fue una respuesta a la necesidad de evaluar el sistema monetario-financiero con vistas a su incorporación al diagnóstico económico general que estaba llevando a cabo la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE).

El método aplicado era el de la estática comparativa, esto es, la comparación entre los distintos balances anuales. Esta etapa resultó útil pa-

-----  
1/ Véase Samuel Lichtensztejn, "La experiencia uruguaya en programación monetario financiera", en Discusiones sobre programación monetario-financiera, ed. cit.

ra posteriores intentos de programación por cuanto permitió un reconocimiento crítico de las distintas fuentes de información, la discusión teórico-práctica sobre los conceptos de agregación y la forma de compaginar globalmente las distintas corrientes monetarias.

Posteriormente se profundizó el estudio de las relaciones monetarias en la economía uruguaya. Hay que destacar los trabajos en que se estudian las funciones de financiamiento de las empresas privadas y públicas, se plasma un cuadro global de fuentes y uso de fondos y se elabora un modelo de simulación que, entre otros propósitos, procuraba definir ciertas ecuaciones y parámetros en materia monetaria. Este tipo de estudios -aunque no necesariamente vinculados a los proyectos de programación- coadyuvaban a un mejor conocimiento del sistema financiero y sus variables básicas.

La formulación del Plan de Desarrollo Económico decenal (1965/1974) brindó la oportunidad de concretar un programa monetario financiero; más aún, la proyección de las corrientes físicas proporcionaba un marco excelente para establecer y compaginar los montos que canalizaría el sistema bancario para servir a los propósitos de la producción.

Algunas oficinas técnicas del Banco de la República encararon efectivamente la programación monetaria en el Uruguay. El Banco oficiaba como verdadero banco central hasta el año 1967, con motivo de la sanción de una Ley en el año 1964. A partir de entonces, esa institución debió efectuar una previsión de la emisión y el crédito para cada año civil. Desde el año 1967 se le utiliza como un medio de formalizar la política gubernamental de estabilización y para convertirla realmente en un programa de carácter operativo. En esa oportunidad, la programación cubrió niveles y modos de actuación que no habían sido considerados con anterioridad: una proyección más específica de las corrientes monetarias a corto plazo y un alto grado de concreción en su aplicación al sistema bancario.

Ultimamente, el Instituto de Economía, organismo universitario, ha estado publicando periódicamente análisis de las políticas económicas a corto plazo en diversos estudios de coyuntura.

## 9. Venezuela.

En Venezuela se ha tenido gran interés en llevar a cabo los .

problemas de mediano plazo a través de medidas a corto plazo.

Se estableció el Comité Coordinador de Políticas Fiscales y Monetarias con el objeto de estudiar en forma sistemática y permanente, el desarrollo, la situación y las perspectivas de la economía nacional en su relación con el desenvolvimiento de la actividad fiscal y monetaria. Este Comité debe cumplir también la función de formular sus observaciones y recomendaciones a las autoridades de más alto nivel, de manera tal que armonicen el proceso fiscal y monetario de acuerdo con los lineamientos básicos de política económica establecidos por las autoridades de planificación.

El Comité está dividido en cuatro Subcomités: Política Fiscal, Política Monetaria, Balanza de Pagos, Financiamiento Público.

A su vez, la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) tiene a su cargo la vigilancia del cumplimiento de las políticas generales establecidas en el Plan, tanto a mediano como a corto plazo, y en este sentido se distingue de las oficinas de planificación existentes en otros países. De hecho, ha intervenido y continúa interviniendo muy de cerca en la toma de decisiones que deben realizar otros organismos ejecutivos, complementando las tareas de éstos.

Por lo que se refiere a instrumentos de planificación a corto plazo, y en colaboración con el Centro de Estudios de Desarrollo (CENDES), adscrito a la Universidad Central, CORDIPLAN han experimentado con modelos desagregados. El primero es un modelo a mediano plazo (PROD), elaborado a precios constantes, y que toma en cuenta el producto, el consumo, la inversión, la importación, las exportaciones, etc. Este modelo constituye una elaboración acabada, formulada matemáticamente, de los intentos de planificación ya realizados en forma más sencilla en el sector de programación general de la Oficina de Planificación y resuelve, en consecuencia, el problema macroeconómico.

Como complemento de este modelo se construyó un segundo, denominado INGRE que permite estudiar los efectos de las variaciones del ingreso en el contexto general. CORDIPLAN ha estudiado además otros dos modelos: el V3 y el V4, que pretenden resolver el problema financiero a precios corrientes y facilitar el análisis de la interacción con los aspectos reales a corto plazo.