



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



PROPIEDAD DE

LA BIBLIOTECA

LIMITADA

E/CN.12/BRW.2/L.5

C.2 14 de agosto de 1962

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SEMINARIO DE CLASIFICACION Y ADMINISTRACION
PRESUPUESTARIAS EN SUDAMERICA

Patrocinado conjuntamente por la
Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica (DOAT),
la CEPAL, la División de Administración Pública y
la Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento
de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas

Santiago de Chile, 3 a 14 de septiembre de 1962

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS RELACIONES ENTRE LA
PROGRAMACION DEL DESARROLLO Y EL PRESUPUESTO FISCAL

Preparado por la

Secretaría de Comisión Económica para América Latina

I. PERSPECTIVAS Y SITUACION ACTUAL EN MATERIA DE PLANIFICACION Y PRESUPUESTO

En años recientes se ha avanzado mucho en América Latina en cuanto a la comprensión sobre la posibilidad, urgencia y necesidad de planificar el desarrollo económico de la región. Los métodos de planificación que la CEPAL ha venido preconizando, unidos a los programas de capacitación de funcionarios latinoamericanos y a la asistencia técnica directa que en esta materia ha podido ofrecer la Secretaría, han contribuido a la preparación de los primeros planes concretos en varios países de la región.

Se trata de esfuerzos que en realidad apenas se han iniciado, y frente a los cuales la propia experiencia práctica va ofreciendo sugerencias para su perfeccionamiento, a la par que suscita inquietudes y preocupaciones que conviene ir examinando cuidadosamente.

Entre estas últimas, se destaca una cuya consideración resulta particularmente pertinente al plantearse el problema de las relaciones entre la planificación del desarrollo y el presupuesto fiscal. Se trata de la integración entre los esfuerzos de planificación, que implican la definición de objetivos de largo alcance y el trabajo intenso en el campo de las proyecciones a largo plazo, con los instrumentos de acción inmediata.^{1/} De manera más general, el tema se plantea en términos de lo que se ha dado en llamar "planes de largo plazo" y "planes de corto plazo".

Sin duda, sería falso plantear la planificación de largo plazo y la de corto plazo como alternativas. Por el contrario, la ausencia de una u otra desvirtuaría la idea misma de la planificación. Los planes de corto plazo que no se formulan dentro del contexto de uno de largo plazo podrían representar cierta racionalización de decisiones inmediatas, pero no aseguran su eficacia y solidez si no tienen en cuenta propósitos, problemas y decisiones de mayor alcance. A su vez, la planificación de largo plazo resultaría insuficiente, ya que la visión más amplia y las mayores perspectivas que ofrece no se justifican por sí mismas, sino en la medida en que contribuyen a orientar la acción.

^{1/} La preocupación por estos problemas ha sido puesta de manifiesto en diferentes documentos anteriores de la Secretaría, entre ellos "La Experiencia de los Grupos Asesores y los Problemas Prácticos del Desarrollo Económico", documento preparado por CEPAL (E/CN.12/584), 1961, y "El Presupuesto como Instrumento para la Programación del Desarrollo Económico" preparado por CEPAL (E/CN.12/BRW.1/L.3).

Por otra parte, la formulación de planes a largo plazo, por sus mismas características y el campo que cubren, se realizan en condiciones tales que siempre se corre el riesgo de que una vez terminado el plan inicial se cree la sensación de haber terminado una tarea.

Esto es particularmente importante si los planes a largo plazo se realizan en forma muy centralizada, lo que, dado el reducido número de personas que participarían en un proceso de esas características, impedirían que surgiera la necesidad de establecer una "rutina" de planificación y por lo tanto de crear sistemas de planificación. En esta materia, se insinúan ya en América Latina riesgos contra los cuales hay que precaverse, ya que, según sea la forma en que se elaboren los planes a largo plazo, podrían traducirse en desalientos a la instauración de sistemas efectivos de planificación. Así ocurriría, si se creasen en forma aislada oficinas centrales de programación, apoyadas en buena medida en la participación temporal de expertos extranjeros y con el objetivo limitado de formular los primeros planes. Aunque se reconociese que el plan debe revisarse anualmente, las condiciones materiales y la falta de mecanismos complementarios lo impedirían. La ausencia de un sistema de información económica fresca, oportuna y coordinada a las necesidades de la planificación jugaría un papel negativo de primera importancia al respecto. El cúmulo de estadísticas que requiere un plan es apreciable, y éstas pierden fácilmente actualidad. Por ello, una vez terminado el primer plan, las oficinas responsables necesitan un "descanso" antes de intentar una revisión del mismo. Como, por otra parte, la asistencia técnica no puede ser indefinida, dicho "descanso" coincidiría por lo general con el debilitamiento de dicha asistencia, todo lo cual contribuiría a su vez a que el plan original no fuese jamás reactualizado y tuviera fin sólo como documento informativo. En cambio, la traducción de los planes de largo plazo en planes anuales tiene que realizarse en forma bastante descentralizada, tanto por el realismo y detalle de la información que se requiere y metas que se postulan, como por el número de personas que deben aportar sus conocimientos. La incorporación de la idea del plan anual como elemento integrante de los planes de largo plazo obliga a crear un sistema de planificación, y por lo tanto a sentar sobre bases permanentes un mecanismo para decidir en forma racional.

/El problema

El problema se relaciona también con una de las principales dificultades para la formulación de planes a largo plazo: la falta de información adecuada, oportuna y fidedigna. Los planes anuales son una fuente permanente de información fresca para la formulación de aquéllos, lo que quiere decir que los planes anuales a la vez que necesitan apoyarse en los de largo plazo, abren el camino a la formulación y perfeccionamiento de éstos.

Por otra parte, una vez que un gobierno posee un sistema de planes anuales, la comprensión del proceso de planificación es muy rápida, y la convicción de la imposibilidad de decidir racionalmente en el corto plazo sin tener una visión futura se obtiene por la propia experiencia de los errores de la planificación anual.

Consideraciones como éstas parecen justificar una mayor preocupación por los mecanismos de planificación de corto plazo, entre los cuales se destaca el mecanismo presupuestario. A su vez, esto exige estudiar las características de los sistemas presupuestarios vigentes, a fin de examinar en qué medida pueden constituir un vínculo eficiente en la necesidad de unir los planes a la acción.

No es necesario ahondar mucho en las conocidas deficiencias de los sistemas presupuestarios latinoamericanos. Ellos fueron concebidos con el objetivo unilateral de facilitar el control contable de los fondos fiscales y velar por la honestidad de su manejo. Es interesante hacer notar, sin embargo, que hasta hace tres o cuatro años, los mecanismos presupuestarios habían experimentado más bien un retroceso y una progresiva rigidez. Ello indudablemente significó desvirtuar la función misma del presupuesto y entrabar aún más las posibilidades de planificar. Si se examinan los presupuestos de algunos países de hace unos cincuenta o sesenta años, se podrá apreciar que estaban allí presentes los gérmenes de lo que hoy se llama presupuesto por programas. Ello es perfectamente explicable, por cuanto la tendencia natural y primaria es asignar fondos para cumplir ciertos objetivos más o menos precisos, y no proveer de recursos a las diferentes unidades administrativas sin señalar su destino. Pero, como generalmente sucede con las instituciones y los mecanismos, la concepción original correcta de sus patrocinadores es lentamente desvirtuada al cambiar el personal integrante y las circunstancias.

/Los detalles

Los detalles minúsculos y los problemas cotidianos van complicando el esquema original, hasta que llega un momento en que por buscar solución a los problemas formales se pierde de vista el objetivo final. Este proceso de rutinización y burocratización ha sido muy marcado en los sistemas presupuestarios latinoamericanos, donde el exceso de los controles formales poco a poco fue sustituyendo el control de los objetivos que se pretendió cumplir.

En estas circunstancias, las oficinas de planificación actúan en planos tan diferentes y con concepciones tan diversas a los de las oficinas de presupuesto, que la coordinación entre ambas puede resultar muy difícil. Por ello, entre otras razones, puede darse el caso de que la acción gubernamental, la más simple de operar planificadamente, no tenga correspondencia con las postulaciones programáticas.

En los últimos años han existido tendencias renovadoras en la materia. La Comisión Económica para América Latina, inmediatamente que entró al campo de asesoría a los gobiernos para formular programas y, consciente de que planificar no es sólo, y ni siquiera principalmente, formular proyecciones de largo plazo, dio especial importancia a la creación de mecanismos presupuestarios compatibles con los mecanismos de planificación. En un corto período, varios países han reformado sus sistemas presupuestarios o han complementado los antiguos para introducir la técnica de presupuesto por programas. Otros han iniciado con lentitud el camino de reformas progresivas. No se puede negar que todos estos esfuerzos han significado un gran avance y ya han rendido frutos positivos. Es sorprendente, por lo demás, la rapidez con que algunos países han logrado crear sistemas presupuestarios más modernos. Sin embargo, estos esfuerzos han encontrado limitaciones, que se explican en parte por la rapidez del cambio y la falta de experiencia; y en parte, y quizás principalmente, por la ausencia de sistemas integrales de planificación en que el mecanismo presupuestario pudiera haberse fundido.

II. PROBLEMAS DE LA IMPLANTACION DE SISTEMAS DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Las reformas presupuestarias iniciadas por los países, hoy en proceso de perfeccionamiento, han encontrado y encontrarán en el futuro próximo dificultades en su operación y evolución posterior. Las dificultades principales nacen del hecho que el sistema presupuestario ya no puede considerarse como un instrumento con un objetivo estrictamente unilateral, como podría haber sido en una concepción ortodoxa de las funciones públicas, sino que como una pieza que tiene que ajustar en un sistema multisectorial en que los diferentes compartimentos se proveen recíprocamente de informaciones básicas para decidir unitariamente ciertos objetivos fundamentales. El presupuesto resulta ser así un instrumento de objetivos múltiples, entre los cuales se destacan, entre otros, los de constituir un mecanismo de decisión para las acciones del sector público y de administración de los recursos que se le asignan; contribuir a medir la eficiencia con que se ejecutan dichas acciones; proveer de información a las propias oficinas de Presupuesto para el mejor desempeño de su cometido; proveer de información que facilite la formulación y revisión periódica de los planes y las estadísticas básicas nacionales; proporcionar cifras de control del cumplimiento de los planes; y facilitar el manejo general de la política fiscal.

Por las razones señaladas, los sistemas presupuestarios modernos son de una extraordinaria complejidad. Es entonces explicable que las reformas presupuestarias iniciadas en la región hayan tenido tropiezos y se prevean algunos nuevos. Más bien sorprende que éstos hayan sido de tal naturaleza y magnitud que en ningún momento hayan puesto en peligro el éxito de las reformas. Acaso contribuya a una discusión más detenida del problema sugerir que los orígenes fundamentales de las dificultades mencionadas se encuentran en la falta de experiencia en el manejo, formulación y control de presupuestos por programas; en la dificultad para hacer un ajuste adecuado entre presupuestos y planes, cuando estos últimos no son el producto de un sistema completo y vertebrado; en los escollos que hay que vencer para proceder a agilizar rápidamente los sistemas de ejecución presupuestaria, y en la lentitud que las estructuras administrativas imponen a los cambios en los sistemas de contabilidad vigentes.

/1. La falta

1. La falta de experiencia en el manejo de sistemas de presupuesto por programas

El sistema de presupuesto por programa es relativamente nuevo, especialmente dentro del contexto de un sistema general de planificación. Requiere un cambio de la mentalidad de los administradores, otras modalidades de ejecución, una mayor precisión de los objetivos que se pretende cumplir, el dominio de cierta complejidad técnica en la selección de unidades de medidas y el cálculo y control de costos unitarios, una comprensión mayor de la economía general del país a fin de estructurar adecuadamente los programas, actividades y proyectos, etc. Todo ello exige no sólo entrenar operadores de los nuevos sistemas, sino además - lo que es mucho más complejo - que la nueva técnica encuentre arraigo en toda la administración pública, sea conocida y apreciada su importancia en el Poder Legislativo y en las esferas políticas, y fundamentalmente en el propio Poder Ejecutivo. Por las razones que se apreciarán más adelante, todo este proceso es lento y pleno de dificultades.

2. La dificultad para hacer un ajuste adecuado entre presupuestos y planes, en ausencia de un sistema de planificación

En ausencia de un sistema de planificación, el ajuste adecuado entre presupuestos y planes es, con mucho, el aspecto fundamental del problema. Por razones que es fácil comprender, las reformas presupuestarias han constituido la avanzada en el tránsito hacia la creación de sistemas de planificación, lo cual las ha enmarcado dentro de características bien definidas. Así, por ejemplo, en el campo de la coordinación sustantiva entre planes y presupuestos, las reformas presupuestarias latinoamericanas han sufrido la inexistencia de un punte entre los planes a largo plazo y los presupuestos; los planes a largo plazo son relativamente generales y señalan metas que tienen que considerarse como tendencias sujetas a naturales desviaciones por hechos circunstanciales e imprevistos o cambios en el panorama general de la economía. Los planes a largo plazo no precisan las metas exigibles en cada año del plan, sólo indican la magnitud del esfuerzo anual que permitiría, bajo condiciones invariables o normales, dar cumplimiento a las metas globales al final del período en que se /pretende lograrlas.

pretende lograrlas. Por lo tanto dichas metas, además de que deben ser precisadas con mayores detalles para los propósitos de la acción anual, también deben ser corregidas por consideraciones accidentales y de problemas de corto plazo, tales como el cumplimiento de las metas de años anteriores, fluctuaciones del comercio exterior, cambios imprevistos en el rendimiento o productividad, creación de desocupación temporal, problemas fiscales, etc. Si no existe un mecanismo para fijar las metas anuales en base a las consideraciones señaladas, se hace muy difícil la coordinación de contenido entre planes a largo plazo y presupuestos. Por otra parte, en la experiencia latinoamericana, y casi sin excepción, las empresas públicas han quedado al margen de las reformas presupuestarias, por lo que en un sector tan importante como aquél la integración de los planes con las decisiones concretas es aún más difícil que en la Administración General del Gobierno.

En el plano de la coordinación de información económica, se presenta un doble problema. Por un lado, el sistema presupuestario no recibe la información que requiere debido a la inexistencia de un mecanismo de planes anuales, y por otro, como la creación de los sistemas presupuestarios se realiza en ausencia de un sistema de planificación, pero considerando la posterior creación del mismo, dichos sistemas anticipan la gestación de algunas informaciones económicas que sólo serán útiles cuando el sistema de planificación esté completo e integrado. Este último hecho tiende a introducir confusión y da una apariencia de complejidad innecesaria al sistema del presupuesto. Existe en este sentido, el peligro de que por incomprensión del desarrollo futuro del sistema presupuestario se tienda a mutilarlo o a dificultar las etapas posteriores, desperdiciando la oportunidad de ganar experiencia en el campo de la producción de información.

Todos estos problemas son agravados por el hecho de que los planes a largo plazo de las actividades del sector público son a menudo los más generales. Paradojalmente, las técnicas de planificación de las actividades públicas están entre las más atrasadas en América Latina.

3. La dificultad de proceder a agilizar rápidamente los sistemas de ejecución presupuestaria y modificar los sistemas de contabilidad

Ya se ha señalado que el desarrollo de los sistemas presupuestarios en Latinoamérica es la historia de una rigidez progresiva. A medida que se fueron ampliando las funciones estatales, se fueron haciendo más rígidos los sistemas de control, por cuanto era mayor el volumen de recursos que administraba el Gobierno y también mayor la importancia de velar por la honestidad y legalidad del manejo de dichos recursos crecientes. Si bien es cierto que dicha preocupación por el manejo correcto de los fondos estatales era justificada, lo contradictorio fue que los controles creados diluyeron cada vez más las responsabilidades, complicaron extremadamente la maquinaria administrativa, aumentaron su ya pesada lentitud, y los medios de control, terminaron por anteponerse al fin último de la maquinaria estatal, es decir el de actuar con agilidad, decisión y urgencia para mejorar las condiciones de vida de la población e impulsar el crecimiento económico. Las Contralorías Generales o Tribunales de Cuentas han cumplido en esta materia el papel poco grato de administrar la maraña de controles burocráticos a que se ha hecho mención. Todo esto, naturalmente, desvió la atención hacia los problemas formales y minúsculos descuidando lo que era realmente fundamental: la eficiencia de la acción del Gobierno.

El sistema presupuestario fue una de las principales víctimas de este proceso burocratizante y del creciente poder de los órganos contralores.

Toda esta tradición de más de 30 años de complejos controles formales no puede abolirse a corto plazo aún cuando sea reconocida la urgencia de reformas en la materia. Por ello, las reformas presupuestarias han abordado fundamentalmente las técnicas de formulación y presentación del documento presupuestario y los métodos indispensables de control y contabilidad que exigen las nuevas modalidades. Sin embargo, estos últimos han debido coexistir con los sistemas tradicionales de contabilidad, ejecución y control presupuestarios. Al no simplificarse los sistemas

/de ejecución

de ejecución y al implantarse métodos presupuestarios que requieren cálculos e informaciones más complejas, todo el sistema presupuestario aparece como extraordinariamente complicado, a la par que entorpece, por lo menos en la misma medida que antes, la posibilidad de una acción rápida y flexible del Gobierno. En estas condiciones, las nuevas técnicas no contribuyen a solucionar los problemas prácticos y urgentes de orden operativo, que son los que más afectan a toda la administración. Las ventajas de planificar son comprendidas y apreciadas en círculos reducidos. En cambio, los beneficios de una operatividad más flexible y los problemas que crean la rigidez y la frondosidad de los controles, constituyen preocupación de todos los ejecutores de responsabilidades públicas y de importante parte de la población en general.

/III. REQUISITOS

III. REQUISITOS Y CARACTERISTICAS DE UN SISTEMA DE PLANIFICACION

Para completar el diagnóstico de la realidad en materia de planificación y Presupuestos en Latinoamérica, es útil contraponer la situación analizada con los requisitos y características de un sistema de planificación operante. Al mismo tiempo, ello facilitará el estudio sistemático de las relaciones entre presupuestos y planes, que constituye el motivo principal de este trabajo.

El concepto de sistema de planificación requiere de alguna explicación inicial. En primer lugar, porque si bien se ha destacado con profusión las diferencias entre economías planificadas y no planificadas, no se ha hecho lo mismo para distinguir entre aquellos países que han formulado planes o los formulan esporádicamente de aquellos que han creado un sistema de planificación; y, en segundo lugar; porque es cada vez más urgente impulsar la creación de sistemas de planificación, lo cual requiere una investigación sobre los métodos y sistemas de organización de una economía planificada en que el sector privado es de decisiva importancia. Dicha investigación es hoy impostergable.

El concepto de sistema de planificación indica la existencia no sólo de un método técnico por el cual se orienten los órganos planificadores en la formulación del alcance y consistencia de los objetivos que se postulan, sino que también un método administrativo u organizativo que permita que toda la administración pública, las empresas privadas y la población en general entreguen y canalicen, hacia los niveles responsables apropiados, sus conocimientos, informaciones, apreciaciones y deseos sobre las acciones inmediatas y futuras y el cumplimiento de las mismas en el pasado. Implica también la existencia de un complejo mecanismo de información económica que abastece rutinariamente a los órganos planificadores de la materia prima estadística básica que insumen la formulación y control de los planes a fin de que aquéllos, mediante investigación directa o especial, sólo capten aquel tipo de información que, por su naturaleza, no puede proporcionarse rutinariamente. Finalmente, un sistema de planificación expresa un trabajo de tipo permanente, que se realiza como un hábito normal y mediante una rutina previamente establecida

/y aceptada

y aceptada como necesaria para organizar y canalizar las decisiones. Un sistema de planificación lleva implícito una rutina para formular, controlar y ejecutar planes.

Esta breve descripción conceptual de lo que es un sistema de planificación permite apreciar la diferencia que existe entre la visión presentada y la realidad de la región en esta materia. No se trata sólo de crear oficinas centrales de planificación, de reformar sistemas presupuestarios, de modernizar las oficinas de estadísticas o de formular planes de largo plazo. Crear un sistema de planificación implica necesariamente todo aquello, pero es más que la suma de dichas reformas, porque es una nueva forma de decidir y actuar que adopta la comunidad en que todos los instrumentos mencionados, coordinadamente, cumplen con el objetivo de ayudar a tomar las decisiones más racionales posibles, dentro de la orientación política establecida y con la participación organizada de todos.

A menudo, se aprecia que los diferentes organismos ejecutores sólo tienen una participación pasiva y forzada en la formulación de los planes. Existen quejas insistentes que destacan la complejidad y cantidad de la información exigida por los órganos de planificación y que tienden a distraer a los organismos ejecutores de sus tareas sustantivas. Ello es signo de que la participación de los órganos ejecutores en la formulación de los planes tiene el sello de una obligación impuesta.

En un sistema de planificación integral, no existen imposiciones del carácter de la señalada, porque cada organismo ejecutor usa internamente las informaciones que entrega a los órganos de planificación. El flujo de informaciones toma el carácter de una imposición burocrática cuando aquél no tiene utilidad en las decisiones internas de las diferentes unidades económicas ejecutoras, ni tampoco para hacer valer la opinión del organismo en asuntos más generales. En la ausencia de un sistema de planes anuales, las empresas públicas, las privadas y los diferentes órganos ejecutores actúan al margen de orientaciones programáticas y por lo tanto no requieren de gran cantidad de información económica para decidir su acción futura, solicitar créditos, analizar la actuación realizada, etc., o dicha información es de un carácter diferente a la requerida por las necesidades de planificar.

IV. LOS MECANISMOS DE ORIENTACION Y OPERACION EN UN SISTEMA PLANIFICADO

El análisis de los sistemas de planificación permite distinguir claramente en ellos mecanismos que cumplen un papel orientador y mecanismos de carácter operativo.

El mecanismo orientador por excelencia es el plan de mediano o largo plazo, según la modalidad. Ya se señaló la necesidad de clarificar los canales del desarrollo futuro de la economía a fin de decidir racionalmente en el presente. Como perspectiva orientadora los planes a largo plazo deben ser generales. Ello es así aún en los países socialistas que han sido criticados a menudo por planificar con excesivo detalle el futuro. Un trabajo presentado al XVII Congreso del Instituto Internacional de Finanzas Públicas en Varsovia, señala textualmente refiriéndose a los planes de largo plazo:^{2/} "Las metas están relacionadas en principio sólo con aspectos generales. Se fijan en forma de números índices que representan 'binding directives' (directivas obligatorias) ya sean para la totalidad de una actividad o para una empresa individual". Más adelante agrega: "Los balances financieros globales no tienen significación operativa. En consecuencia, el plan económico debe ser complementado por otros planes que fijan metas financieras para propósitos operativos".

Existe en esos países, por lo tanto, una distinción precisa entre el papel orientador y el papel operativo de ciertos mecanismos de planificación, lo cual permite que la orientación de largo plazo no se esterilice en el plano meramente intelectual sino que informe las decisiones de corto plazo.

Ciertamente, existen diferencias fundamentales entre las economías latinoamericanas y las de los países mencionados, que exigen que los sistemas de planificación que se usen en la región tengan un carácter sustancialmente diferente. En todo caso, parece imprescindible que el mecanismo de los planes anuales operativos complemente los sistemas de planificación

^{2/} Dr. J. Lubowick: "Budgetary Planning in the Framework of Economic Planning in Socialist Countries". Public Finance, Vol. XVII, No.1, 1962.

latinoamericanos. Ya se señalaron razones que justifican este elemento operativo en los esquemas de programación. Cabe sin embargo algún análisis mayor de este problema.

El plan anual operativo cumple, en general, dos funciones principales: a) constituye un eslabón para ligar la acción anual al plan de largo o mediano plazo; y b) es un instrumento para unir la decisión al nivel global (Autoridades Políticas, oficina Central de Planificación, ramas industriales, etc). con la decisión al nivel de las unidades administrativas ejecutoras (Dirección, Departamento, empresa pública, etc). Es decir, por una parte traduce las orientaciones generales en metas precisas y por otra crea una "forma de administración" del plan al establecer un nexo entre las decisiones globales y las decisiones operativas.

El plan anual, es en primer lugar, un instrumento para cada unidad ejecutora, que le permite guiar y controlar su propia acción anual; y sólo en segundo lugar constituye un instrumento para analizar y guiar la acción inmediata del conjunto de la economía. Por ello, y en relación a un problema ya mencionado, los planes anuales contribuyen positivamente a la creación de una rutina de planificación, induciendo a cada unidad ejecutora a trabajar y usar en su propio beneficio las cifras de los planes anuales, y por lo tanto las cifras básicas para los cálculos, ajuste y revisión de los planes a mediano y largo plazo. El Plan anual operativo enseña a mirar los planes no como una exigencia superior, sino como una necesidad de la buena administración de cada unidad ejecutora.

Por otra parte, en los últimos años se aprecia una preocupación creciente por la falta de apoyo popular a los planes de desarrollo económico y se empieza a comprender que la planificación requiere de una movilización entusiasta de la población en torno a los objetivos que se fijan. Las razones que explican este fenómeno son ajenas al tema de este trabajo, pero ciertamente, y como factor no despreciable, la ausencia de un sistema de planes anuales es una de ellas. En efecto, la participación popular en el proceso de planificación no puede realizarse /eficientemente dentro

eficientemente dentro del marco exclusivo de los planes a largo plazo dadas las características ya señaladas de los mismos. ¿Qué puede decir un obrero de una planta de acero estatal sobre la producción de laminados en los próximos cinco años? ¿O un médico de hospital sobre el número de días-cama que se proyecta para igual período? En el esquema señalado, sólo una proporción pequeña de la población estarán en condiciones de hacer algunos planteamientos generales, movidos más bien por una inquietud que sobrepasa la esfera de su actividad. En cambio, la opinión del obrero sobre las metas para el próximo año del proceso productivo en que trabaja, las posibilidades de aumentar su productividad, de utilizar mejor los equipos, de reducir el desperdicio de materiales, etc. y las del médico sobre su unidad de trabajo, las del maestro sobre su escuela, las de los empleados sobre su departamento, etc., no sólo son útiles y concretas, sino que imprescindibles en la formulación del plan anual. Es decir, el plan anual operativo permite orientar y lleva la discusión del plan a un terreno donde son justamente los trabajadores, los empleados, los profesionales, los administradores y los ejecutivos en general, quienes mejor pueden opinar, criticar y sugerir modificaciones. La ausencia de planes anuales operativos impide por una parte que la gran masa de la población pueda entregar todo su potencial de conocimientos e iniciativa y, por la otra, que dicha masa se sienta interpretada en el plan o lo mire como un producto de sus deseos, opiniones y conocimientos.

V. EL PAPEL DEL PRESUPUESTO EN EL SISTEMA DE PLANIFICACION

El presupuesto fiscal ha tenido una evolución general paralela a la política económica de los Gobiernos. Cuando la filosofía de prescindencia estatal estaba en boga, el mecanismo presupuestario se consideraba como un aspecto de la contabilidad pública. De allí, que la función presupuestaria naciera bajo la orientación y la supervisión administrativa de las oficinas de contabilidad de los Gobiernos, tradición que aun es mantenida en un reducido número de países.

Posteriormente, el auge de la política fiscal motivada por la filosofía de intervención global que se atribuyó al Gobierno en los países más desarrollados como forma de morigerar las fluctuaciones económicas, llevó a un concepto más amplio de la función presupuestal. Además del papel contable - registro de los ingresos y gastos gubernamentales - se consideró que el presupuesto era un instrumento financiero global capaz de alterar el curso natural de las fuerzas económicas.

El importante papel que se atribuyó a la inversión pública y a la intensidad del efecto expansivo de diferentes tipos de gastos fiscales llevó al estudio de clasificaciones presupuestarias que mostraban claramente las inversiones públicas, los subsidios y otras transferencias, la demanda por bienes y servicios, el pago de remuneraciones, etc. Al igual que en otros aspectos del pensamiento económico, las nuevas ideas fueron trasplantadas rápidamente a los países de la región - aunque por lo general no se adoptaron oficialmente - sin mayor examen de las reales necesidades de la economía latinoamericana. Tal es así, que mientras se hablaba de planificación y de la urgencia de adaptar la administración pública a su funcionamiento, se planteaban reformas presupuestarias orientadas exclusivamente a mejorar el conocimiento del efecto de la actividad gubernamental sobre la demanda global de la economía y sentar bases para una política financiera más racional de corto plazo. Sin desconocer la importancia de que el presupuesto juegue un papel trascendental en dicho sentido, cabe destacar el retraso con que se amplió la concepción unilateral del mecanismo presupuestario que prevaleció hasta no hace mucho tiempo.

/La consideración

La consideración del presupuesto como un mecanismo estrictamente financiero ha sido superada en los últimos años en algunos países latinoamericanos con la introducción del presupuesto por programas. Esta técnica presupuestaria, por el énfasis que otorga a la planificación de las actividades públicas en términos físicos, ha contribuido notablemente a una convergencia de criterios entre los organismos de planificación y los de presupuesto. Ahora bien, gran parte de la experiencia obtenida con el sistema de presupuesto por programas en Norteamérica y otros países, es ajena a su planteamiento dentro del marco de un sistema de planificación integrado. El presupuesto funcional cumple en aquellos países un objetivo más restringido, cual es el de conducir a una mayor eficiencia de la administración pública. Para la región, en cambio, ese enfoque resulta demasiado estrecho si no se complementa con los propósitos generales de la planificación. Esto significa que el problema no consiste en implantar la ya mencionada técnica presupuestaria, sino que más bien en crear una que pueda fundirse en los sistemas de planificación latinoamericana. Naturalmente, tal técnica será similar a la de presupuestos por programas, por cuanto ésta contiene los elementos básicos para la planificación interna del sector público.

Todo esto plantea varios problemas, tales como: a) ¿Cuál debe ser la relación entre los planes anuales y los presupuestos?; b) ¿Puede existir un presupuesto estrictamente financiero que complemente a los planes anuales?; c) ¿Qué problemas presenta la coordinación sustantiva entre planes anuales y presupuestos?; d) ¿Qué características debe tener el presupuesto para que cumpla eficientemente con el propósito de crear una rutina de información básica para la formulación y control de los planes?; e) ¿Cuáles son algunas alternativas eficientes de ubicación de las oficinas de presupuesto en la estructura institucional del sistema de planificación?; f) ¿Cómo incorporar a las empresas públicas a este sistema integrado?; g) ¿Cuáles serían las bases para crear un sistema nacional de información económica en que se fundiera la información presupuestaria?; h) ¿Qué papel podrán jugar en esta materia las Oficinas Centrales y sectoriales de Estadística?; i) ¿Cómo incorporar el sector privado al campo de la planificación?; etc.

/Antes de

Antes de entrar al análisis de algunas de estas interrogantes, conviene destacar que un juicio definitivo sobre la materia tendrá que esperar los resultados de un gran esfuerzo de investigación y su sometimiento a la experiencia práctica. Paradojalmente, todos estos temas han sido poco estudiados, lo que explica el grado de generalidad con que el asunto, objeto de este trabajo, ha sido generalmente abordado.

Las dos primeras interrogantes se refieren a las diferencias, similitudes y posibilidades de unificación de los planes anuales operativos con los presupuestos.

Ya se señaló, que dentro del énfasis que se otorga actualmente a la programación, resulta claramente deficiente un mecanismo presupuestario que otorga exclusiva importancia a los aspectos financieros. No es concebible hoy, asignar recursos monetarios sin ligarlos al cumplimiento de objetivos concretos y, en todos los casos que ello sea posible, precisando también las metas físicas que se pretende lograr.

Si lo fundamental es asegurar la realización de ciertas actividades concretas por parte del Gobierno, condicionadas al cumplimiento de ciertas normas de eficiencia, combinación de factores productivos, grado de utilización de la capacidad instalada, límite máximo de recursos importados, etc., un documento presupuestario que sólo contiene cifras monetarias no puede ser evaluado con vistas a su aprobación o rechazo. Requiere necesariamente de los planes anuales. Por otra parte, estos últimos necesariamente deben contener cifras financieras tanto por la necesidad de sujetar las actividades que se pretende emprender a ciertos límites máximos monetarios de gastos, como porque la verificación de su consistencia requiere también de información monetaria. Naturalmente pueden existir formas de complementación entre sistemas presupuestarios que cumplen meros objetivos financieros y los planes anuales. Pareciera, sin embargo, que la unificación de ambos mecanismos para el caso del sector público representa algunas ventajas. En primer lugar, el sistema de presupuesto por programas que han implantado algunos países

de la región, al introducirsele ligeras modificaciones en el tiempo oportuno, constituirá un documento con las características ya mencionadas de los planes anuales; dichas modificaciones se referían fundamentalmente a establecer las relaciones entre los programas y subprogramas estatales con los de la economía en su conjunto, a usar el presupuesto con propósitos de recolección de información económica útil a los planes, y a la incorporación de las empresas públicas al nuevo régimen presupuestario. Ya se explicó anteriormente el porqué de estas deficiencias actuales. En segundo lugar, la formulación y supervisión del presupuesto no queda en manos de personas u organismos con criterio estrictamente financiero y contable; obligaría por lo tanto, a una mayor tecnificación de las oficinas de presupuestos y a una mayor comprensión con los organismos de planificación. En tercer lugar, la formulación de los planes anuales aprovecha la organización existente para hacer presupuestos, el sentido de obligatoriedad y la costumbre de formularlos para garantizar la realización correcta y oportuna de los planes anuales. En cuarto lugar, la asignación de los recursos financieros queda condicionada al cumplimiento de un conjunto de metas que están integradas en el plan general de la economía en su conjunto, con lo cual se liga directamente la aprobación del presupuesto al plan anual. Y, en quinto lugar, se evita duplicaciones de informaciones y desperdicio de recursos humanos y materiales, además de que el control del presupuesto coincide con el control de los planes anuales, lo que permite a su vez usar en menor medida el aparato meramente estadístico para un control tan importante.

Ciertamente se pueden presentar objeciones a este planteamiento. Al efecto se puede señalar que el manejo presupuestario implica una serie de tareas burocráticas y rutinarias, tales como las de contabilidad, control de cuotas de gastos, cumplimiento de los requisitos para realizar adquisiciones, autorizaciones para hacer compras y traspasar fondos con ciertas limitaciones, etc., y que estas tareas rutinarias pueden tender a complicar las funciones de planificación con problemas

ajenos a su esfera. La objeción mencionada es importante, pero debe señalarse en primer lugar, que algunas de esas tareas burocráticas pueden ser eliminadas o racionalizadas con un sistema eficiente de ejecución del presupuesto, y en segundo lugar, que es posible alguna división del trabajo en el manejo del presupuesto, ubicando en otro nivel las funciones meramente rutinarias, a fin de convertir a las oficinas de presupuestos en órganos técnicos de la planificación operativa. La formulación de programas de ejecución del presupuesto como mecanismo de eliminar controles y trámites lentos e innecesarios en la asignación de los recursos presupuestarios (situación de fondos o autorizaciones para comprometer gastos según sea la modalidad de cada país) debe contribuir notoriamente a simplificar la ejecución presupuestaria a todos los niveles. Lo mismo sucede si se limita y reforma la auditoría interna y externa de los gastos fiscales de acuerdo a un sistema eficiente de control.

Otras de las interrogantes planteadas en relación con la coordinación entre planes y presupuestos se refieren a la integración del contenido del plan anual en los presupuestos y de la información presupuestaria con la información económica general que requiere la planificación. Estos dos problemas encuentran su origen en dos deficiencias básicas: a) que las técnicas de planificación de las actividades públicas han sido poco desarrolladas y b) que no existe un sistema integral de clasificación detallada de las actividades económicas que comprenda a las clasificaciones presupuestarias como una parte homogénea de aquélla. Los trabajos de integración de las cuentas fiscales con la economía en su conjunto se han realizado por lo general al nivel de agregados globales y en el plano de las cuentas nacionales. A su vez, la clasificación de las funciones, programas y subprogramas en la técnica de presupuestos funcionales no tiene una correspondencia lógica con una clasificación general de las actividades económicas. Se requiere una clasificación general unitaria en que cualquier actividad estatal tenga ubicación concreta en una actividad económica general o en las

/subdivisiones de

subdivisiones de la misma, a fin de que tanto los planes a largo plazo como los planes anuales se formulen en base a dicho ordenamiento. Esta parece ser la única forma de: a) tener una guía para orientar la creación de funciones, programas y subprogramas en el Presupuesto o Plan anual operativo que tengan una correspondencia clara con los planes a largo plazo; y b) crear un sistema uniforme de clasificación de actividades que permita establecer un procedimiento ágil, completo y permanente de información económica útil a los planes.

El concepto de actividad económica, que ha tenido reciente importancia en la aplicación práctica de matrices de insumo-producto en la planificación, parece no haberse usado en forma sistemática en el sector público. El auge de la técnica de presupuestos funcionales abrió el camino del análisis de las actividades públicas, pero en forma un tanto aislada del resto de la economía y más bien con el propósito del estudio de su eficiencia interna. La coordinación de las actividades públicas dentro de un esquema de actividades económicas generales tiene necesariamente que producirse ante la urgencia de crear sistemas integrales y operativos de planificación.

En las primeras experiencias de planificación que se vienen logrando en la América Latina, el tratamiento del sector público en los cuadros de insumo-producto ha sido muy general y no siempre uniforme. Se presenta usualmente como un solo sector, sin clasificar sus principales actividades, funciones, a la par que se registra a veces como un sector más de la producción de bienes - y en consecuencia sus insumos aparecen entre las relaciones interindustriales - y otras directamente como un sector de demanda fiscal, bajo una sola columna que suele designarse "consumo público".

Este tratamiento resulta insuficiente por varias razones.

/En primer

En primer lugar, los "insumos" propiamente tales son muy diferentes para los distintos tipos de actividades gubernativas, resulta por lo tanto ineludible que se incorpore una clasificación relativamente amplia de estas últimas. De esa manera se facilitaría la apreciación más exacta de las adquisiciones que tiene que efectuar el gobierno de los demás sectores de actividad económica como consecuencia de cambios en el nivel o modificaciones en la composición de los servicios finales que presta. La forma práctica que podría asumir un registro que satisfaga estos propósitos podría consistir directamente en un tratamiento más detallado del sector gobierno en el cuadro general de insumo-producto, o bien en la elevación de un cuadro complementario. Este último puede imaginarse como una matriz que en sentido vertical muestre los insumos correspondientes a cada actividad gubernativa específica, definidos, conforme a una clasificación homogénea que es imprescindible adoptar; simultáneamente, en sentido horizontal quedaría registrada la procedencia de cada uno de los insumos clasificada por sectores de actividad económica conforme a la misma clasificación sectorial que incorpore el cuadro general de insumo-producto.

El segundo problema se relaciona con los criterios que pueden utilizarse para definir los objetivos o metas en materia de servicios gubernativos y la complementación y consistencia de tales objetivos. Hasta ahora, los procedimientos prácticos han tendido en general - explícita o implícitamente - a considerar esas metas como independientes entre sí. Pero no ocurre así en la realidad. Es obvio, por ejemplo, que en su sentido más amplio las acciones que se emprendan en materia de salud pública tienen que guardar relación estrecha con los objetivos en materias de alimentación o vivienda, a los que quedan también muy vinculados los objetivos que se propongan en educación, etc. En sentido más restringido, las metas de educación primaria no son independientes de las metas en alimentación escolar, atención médica a la primera enseñanza, formación de maestros, etc.; y lo mismo ocurre en el campo de la salud, en que las metas en materia de control de enfermedades transmisibles dependen de las metas en saneamiento ambiental y otros programas sanitarios.

/Lo cierto

Lo cierto es que no hay muchas experiencias prácticas que ilustren sobre métodos aconsejables para considerar adecuadamente esas interrelaciones. Acaso convenga examinar, por ejemplo, las posibilidades y utilidad que pudiere derivarse de cuadros o matrices en que se muestren los objetivos finales esenciales y la forma en que contribuyen a ellos, de manera simultánea, los distintos programas de acción gubernativa. En ciertos casos, para tales matrices podría incluso aceptarse una definición mucho más amplia del concepto de "insumos", de manera tal que apareciesen explícitamente como insumos o requisitos de actividades como la educación primaria, las acciones "intermedias" que tuvieran que emprenderse en materias de atención médica, formación de maestros o alimentación escolar. Se pondrían así claramente de manifiesto las relaciones internas de las acciones del propio sector público, lo que contribuiría a asegurar la consistencia de los objetivos que se formulen en sus diferentes actividades.

Por último, el problema se extiende también a la relación entre las metas de determinados servicios corrientes y las inversiones gubernamentales necesarias: construcción de hospitales, edificios escolares, programas de vivienda, etc.

En suma, de lo que se trata es de irse acercando a una técnica de programación de las actividades públicas, que tenga en cuenta tanto los aspectos metodológicos de la fijación de metas en cada actividad (salud, educación, comunicaciones, etc.) como aquellos relacionados con la verificación de la consistencia de las metas fijadas para el conjunto de actividades públicas y sus relaciones con el sector privado.

Como forma de facilitar el manejo de las técnicas enunciadas, parece imprescindible la aplicación de un clasificador único, que se aplique tanto con el objeto de distinguir los insumos que requiere el sector público como de clasificar la producción de sus bienes y servicios. La dificultad no nace tanto en la concepción general de tal clasificador, como en el carácter estrictamente práctico y operativo que debe tener. Por otra parte, la integración sustantiva y no sólo formal entre planes y presupuestos requiere del desarrollo urgente de

técnicas de programación para cada una de las principales actividades públicas. Al respecto, parece importante que: a) los órganos de planificación contemplen unidades especiales para la planificación de las actividades públicas; b) que las Direcciones Centrales de Estadística tomen como tarea primordial la creación de sistemas nacionales de información económica coordinados con las necesidades de la planificación; y c) que se investiguen algunas alternativas prácticas para confeccionar un clasificador único de actividades económicas que sea aplicable en la formulación de los presupuestos, los planes de mediano y largo plazo, el comercio exterior, etc.

En lo que se refiere a las empresas públicas que, como ya se señaló, han quedado al margen de las reformas presupuestarias, parece imprescindible incorporarlas a un régimen común a fin de contar con un sistema de planificación completo.^{3/} En la mayoría de los países las empresas públicas presentan presupuestos estrictamente financieros además de los balances comerciales. Esta forma de control de las empresas públicas es claramente deficiente tanto para los propósitos internos de las propias empresas como en relación a las necesidades de la planificación, por las siguientes razones:

a) porque las utilidades o pérdidas de las empresas tienen escaso significado para medir su eficiencia, ya que por lo general las tarifas o precios públicos son bajos y controlados, los costos de producción están afectados por impuestos y contribuciones, deformaciones del mercado, tipos de cambio distorsionados, etc.; b) porque aún cuando las utilidades o pérdidas reflejaran fielmente la eficiencia, los estados financieros no permiten identificar los procesos productivos que los ocasionan y los determinantes principales de tales deficiencias en cada proceso; c) porque el financiamiento racional del déficit de

3/ Con respecto a las empresas públicas se presenta una ponencia aparte intitulada "El Presupuesto por programas aplicado a las Empresas del Estado".

operación de las empresas o de sus necesidades de inversión exige un conocimiento, entre otros factores, de las causas del primero, de la eficiencia general medida por algunos coeficientes físicos, y del grado de utilización de la capacidad productiva existente; y d) porque la creación de un sistema nacional de información económica exige una presentación homogénea de los presupuestos o planes de todas las actividades públicas mediante el uso de una clasificación uniforme y general. El sistema de presupuesto por programas aplicado a las empresas públicas permitirá obviar los problemas señalados, sin dañar en absoluto el carácter de la contabilidad comercial que estas empresas deben llevar. Por el contrario, el sistema de presupuestos funcionales se presta muy bien para reflejar los costos de los diferentes procesos productivos, las metas físicas de cada uno de ellos, etc., lo cual contribuye a un mejor conocimiento de la empresa por parte de los organismos que deben financiar sus actividades, los responsables de su administración y los empleados y obreros que, en un sistema de planificación deben entregar sus opiniones sobre las posibilidades de mejorar la producción en cada proceso y la eficiencia de la administración en general.

/VI. LOS ELEMENTOS

VI. LOS ELEMENTOS BASICOS DE UN SISTEMA DE PLANIFICACION

Algunas de las interrogantes planteadas anteriormente encontrarían respuestas incompletas si no se profundizara algo más en el campo de los elementos integrantes de un sistema de planificación.

Ya se señaló que un sistema de planificación está compuesto de una serie de mecanismos que, cumpliendo tareas específicas concretas, tienen el objetivo común de permitir un funcionamiento armónico de los procesos de formulación, ejecución y control de los planes. Este último proceso puede considerarse también como equivalente al de producción de la información económica básica. Ahora bien, los procesos señalados se realizan en tres planos paralelos, aunque integrados estrictamente; el de los mecanismos operativos, de los mecanismos orientadores y finalmente los mecanismos informativos.

Cuadro 1

	Mecanismos Operativos	Mecanismos Orientadores	Mecanismos Informativos
Formulación	A,B,C	D,E	F
Ejecución	A,B,C	D,E	F
Control	A,B,C	D,E	F

Existe por lo tanto, un proceso de formulación, ejecución y control del plan de producción de información económica, al igual que en los planes anuales y de largo plazo. La etapa de control del plan de producción de información económica, por ejemplo, implica producir información con el objeto de controlar la producción de estadísticas básicas útiles a los planes.

En el cuadro 2 se presenta un esquema de los principales mecanismos integrantes de un sistema de planificación.

Entre los mecanismos operativos se destacan el plan anual de los servicios públicos (presupuesto público), el plan anual de las empresas públicas (presupuesto de las empresas públicas) y el presupuesto de comercio exterior. Los dos primeros cumplen la finalidad de establecer un

Cuadro 2

ELEMENTOS BASICOS DE UN SISTEMA DE PLANIFICACION

Sector que cubre	Mecanismo	Objetivo	Tipo de Objetivo
A GOBIERNO GENERAL	Plan anual operativo de los servicios públicos (presupuesto público)	Manejar la acción pública de corto plazo	Operativo
B EMPRESAS PUBLICAS	Plan anual operativo de las empresas públicas (presupuesto de las empresas públicas)	Administración de las empresas públicas	Operativo
C TODAS LAS TRANSACCIONES CON EL EXTERIOR DE LA ECONOMIA	Presupuesto de comercio exterior	Manejo de la política de comercio exterior	Operativo
D ECONOMIA EN SU CONJUNTO	Presupuesto económico nacional (incluyendo flujos financieros intermedios) (incluye todos los sectores de la economía)	Orientar el manejo de la política fiscal y monetaria y analizar la consistencia de los planes anuales en su conjunto	Orientador en el corto plazo
E ECONOMIA EN SU CONJUNTO	Planes de desarrollo de mediano y largo plazo	Orientar la acción anual en función del crecimiento futuro	Orientador en el mediano y largo plazo
F ECONOMIA EN SU CONJUNTO	Plan Nacional de Estadísticas	Establecer una rutina de información que facilite la formulación, análisis y control de los planes	Informativo

/puente entre

puente entre las metas generales de largo plazo y la acción estatal anual, además de servir como instrumentos para la administración de los recursos asignados tanto a los servicios como a las empresas. El presupuesto de comercio exterior tendrá un carácter diferente según sea el sistema de manejo del intercambio con los otros países que se adopte. Si el sistema de comercio exterior es bastante liberal, este mecanismo tendrá más bien el carácter de orientador de la política de intercambio con el extranjero.

Como mecanismos orientadores, se presentan, en el corto plazo, el Presupuesto Económico Nacional, y en el largo y mediano plazo los Planes de Desarrollo de mediano y largo plazo. También podría incluirse con este carácter el Plan de Inversiones. Las funciones que cumple el Presupuesto Económico Nacional son las de un plan financiero global tendiente a armonizar las decisiones públicas con la probable conducta del sector privado en el plan anual. Esta armonización se realizaría fundamentalmente mediante el manejo de los flujos de ingresos y gastos finales (sueldos, salarios, utilidades, impuestos, gasto del Gobierno, etc.) y de los flujos financieros intermedios (créditos bancarios y comerciales variaciones de caja, compra y venta de valores, etc.). El concepto de Presupuesto Económico Nacional usado aquí es, por lo tanto, más amplio que el corriente.^{4/}

Los planes de inversión y los planes generales de desarrollo de largo plazo no necesitan explicación, ya que han sido profusamente divulgados.

Por último, como mecanismo informativo se destaca el Plan Nacional de Estadísticas, en el cual se decide el tipo de informaciones que debe obtenerse, los responsables de entregar las informaciones primarias, las fechas de remisión de las mismas, las investigaciones especiales, los niveles usuarios de las mismas, etc.

^{4/} Un ejemplo bastante aproximado del contenido del Plan Financiero Global o Presupuesto Económico Nacional que aquí se sugiere tentativamente, lo constituye la matriz de Transacciones Totales construida para Bolivia por el Grupo Asesor correspondiente. Dicha matriz se adjunta como anexo a este trabajo. Aun cuando no se ha realizado una exploración a fondo de las posibilidades de la misma para propósitos de política económica, parece indudable su utilidad en el manejo de la política fiscal y monetaria con propósitos de armonizar las decisiones de los diferentes sectores de la economía.

Al esquema presentado pueden agregarse otros mecanismos, fundamentalmente de carácter operativo, a fin de garantizar una mayor consistencia entre las decisiones privadas y estatales con las postuladas en el plan. Ello depende, naturalmente, de la estructura institucional y política de cada país, además de la experiencia que se tenga en cuanto a la eficacia de los instrumentos tradicionales de política económica para guiar la conducta de las empresas privadas y consumidoras en general. Con las limitaciones mencionadas podría señalarse la posible formulación de un Plan de créditos bancarios con el objeto de condicionar la ayuda financiera al cumplimiento de determinadas metas por parte de las principales empresas privadas. Estas últimas podrían, como rutina, remitir a los bancos a principios de año una especie de presupuesto de actividades, proyectos de inversión y de utilización de equipos. El desarrollo de tales previsiones sería dado a conocer a fines de año a las mismas instituciones.

La experiencia demuestra que las empresas financian sus inversiones fundamentalmente con fuentes externas, ya sea mediante venta de títulos u obtención de créditos bancarios. Por lo tanto, cualquier mecanismo que permitiera planificar selectivamente el crédito tendría enorme influencia en las decisiones de los empresarios privados.

Mirando hacia el futuro y haciendo un balance de la situación actual, no cabe duda que el camino por recorrer es largo, a pesar del no despreciable trecho recorrido en pocos años. Las características que tomarán los sistemas de planificación en Latinoamérica serán producto de las realidades, estructuras y problemas de cada país. Lo que puede asegurarse hoy, es que los sistemas presupuestarios renovados están jugando un papel de avanzada en la paulatina conformación de un sistema integral y vertebrado de planificación de las decisiones económicas.