



# **economía**

**Revista del Colegio  
de Graduados en  
Ciencias Económicas**

**Número extraordinario  
Editado conjuntamente por el  
Colegio de Graduados en Ciencias  
Económicas y el Consejo  
Profesional de Ciencias  
Económicas de la  
Capital Federal.**

Publicación trimestral

Año LXI - Serie - VII - Nº 3-4

Julio - Diciembre 1973

536



**LA PLANIFICACION DEL SECTOR  
PUBLICO NACIONAL**

**Hernán Pablo Llosas**



THE UNIVERSITY OF CHICAGO  
LIBRARY

1968



U. 321 (200)

CATÁLOGADO

## INTRODUCCION

Pese a la existencia de importantes trabajos de carácter pionero<sup>(1)</sup> es aún larga la tarea a desarrollar hasta llegar a producir un cuerpo de teoría económica aplicable específicamente al sector público, o a la economía pública si se prefiere esta denominación, de un rigor comparable al disponible para el sector privado<sup>(2)</sup>.

La importancia que adquieren en este sector las economías externas hace que su análisis se encuadre mejor dentro del viejo concepto de Política Económica que en la Nueva Economía del Bienestar. Esta última es parcialmente responsable de la negligencia manifestada

---

(1) La historia de las contribuciones en este terreno es de larga data. En realidad le concedieron más importancia los tratadistas antiguos que los modernos, lo cual es reflejo del avance del *laissez faire* que relegó al sector público a la tarea de administrar justicia y organizar las fuerzas armadas. La disminución en el lugar ocupado por la economía pública en los círculos académicos contrasta con la creciente importancia del Estado en la economía moderna. Este hecho, sumado a la experiencia en materia de planificación económica que se fue acumulando en Europa Oriental, revivificaron el interés por esta esfera de la economía.

(2) Ese mayor rigor no siempre va acompañado de desarrollos que permitan una adecuada aplicabilidad inmediata al terreno de las decisiones. Esto, sin embargo, no disminuye la necesidad de contar con un cuerpo de teoría económica para el sector público bien desarrollado sobre el cual puedan apoyarse construcciones orientadas hacia la aplicabilidad inmediata.

durante muchos años por los economistas hacia la esfera de la economía pública <sup>(3)</sup>.

Esa negligencia resultó tanto más grave cuanto que los funcionarios estatales en todo el mundo adoptaban entretanto decisiones que tenían importantes repercusiones económicas empleando en general criterios simples que no tenían debidamente en cuenta esas repercusiones. Los resultados, por consiguiente, eran muy inferiores a los que hubiesen derivado de la aplicación de criterios económicos. Esto queda demostrado, por ejemplo, por los resultados muy superiores logrados cuando se aplicaron tales criterios, como es el caso de Electricité de France.

En consecuencia, se estima necesario que los economistas se decidan a entrar en el terreno de la economía pública, a explorar y conquistar esta muy importante parcela del mundo económico, donde se debe construir sin el auxilio de mercados donde se determinen precios, y en la cual se hace imprescindible cometer la herejía de recurrir a juicios de valor <sup>(4)</sup>.

El presente trabajo constituye una propuesta de aplicación de criterios económicos a la organización del sector público.

Basándose en un conjunto de supuestos acerca del sistema económico y de los objetivos deseados por la comunidad (Sección I) se propone organizar la tarea de planificación (Sección II) como una serie de contactos a distintos niveles entre las unidades descen-

---

(3) El instrumental utilizado por la Nueva Economía del Bienestar es sumamente útil y debe ser rescatado. No es cosa de arrojar al niño junto con el agua del baño, como muy gráficamente dice el refrán.

(4) El economista que opta por aceptar este desafío se encuentra pronto entre dos líneas de fuego. Por un lado sus colegas ortodoxos lo acusarán de cardinista, descuidando el hecho de que la alternativa no es entre utilizar juicios de valor o permanecer en el mundo aséptico de la Nueva Economía del Bienestar, sino entre producir o no criterios que puedan ayudar a los responsables de las decisiones en el sector público para lograr mejores resultados. No se trata de que el economista aplique él mismo juicios de valor, de que elija, sino de que ilumine el campo de elección del responsable de las decisiones. Por el otro lado, desde diversos campos, se lo tilda de tecnócrata, racionalista, idealista y que no, en razón de sus esfuerzos por introducir criterios científicos en las decisiones de los responsables del sector público. Esas decisiones contienen ciertamente elementos políticos, pero no por ello deben adoptarse sin conocimiento de cuáles serán sus consecuencias económicas. El economista debe encontrar medios de indicar con la mayor precisión a esos responsables cuáles son los costos económicos asociados a cada una de las alternativas

tralizadas (UD) <sup>(5)</sup> que constituyen el sector público nacional, realizados sujetos a la moderación de funcionarios de un sistema de planificación. Esa moderación aporta coordinación y conocimientos técnicos para lograr que las decisiones que adoptan aquellas UD sean consistentes entre sí y maximizadoras respecto del logro del fin último al que apunten los deseos de la comunidad de que se trate. El sistema de planificación no determina cual es este fin último, ni los objetivos que tienden a lograrlo, pero clarifica las consecuencias que se estima tendrán sobre ellos cada una de las alternativas que se abren a la decisión de las UD.

De los contactos entre UD surgirá un plan de acción de mediano plazo y planes anuales. El cumplimiento de esos planes será obligatorio para las UD. El sistema de planeamiento tendrá carácter instrumental en cuanto a la administración de esos planes, (Sección III) debiendo detectar las desviaciones de la gestión respecto a lo previsto. La revisión de los planes requerirá la realización de nuevos contactos entre los sectores interesados y con los funcionarios del sistema de planificación. La aplicación de sanciones y el otorgamiento de premios a que de lugar la evaluación de la gestión de las UD será función del sistema de planificación, bajo el control de organismos independientes.

Se estima que de esta manera será posible extender el horizonte temporal en base al cual se toman muchas de las decisiones en el sector público, y al mismo tiempo lograr la coordinación entre las decisiones de las diversas UD, hoy inexistente, sin perder los beneficios de una efectiva descentralización en la gestión. Se mejorará también el sistema de equilibrio de poder entre los diversos sub-

---

entre las que tiene que optar, además de investigar la existencia de otras alternativas posibles no consideradas, y de señalar los beneficios derivables en cada caso. El empleo de criterios científicos no implica ningún supuesto hedonístico, ni siquiera racional en sentido restringido. Se puede buscar minimizar el esfuerzo necesario para lograr un objetivo deseado, cualquiera sea ese objetivo (v.gr. material o espiritual, egoísta o altruista) y cualesquiera sean los medios empleados (económicos o no). La decisión que lleva a esa minimización del esfuerzo podrá ser resultado de una elaboración racional o de un impulso intuitivo. Debe observarse que lo que aparece como irracionalidad económica no es a menudo otra cosa que la consecuencia de un ocultamiento, deliberado o no, de los verdaderos objetivos deseados por el agente económico.

(5) La descentralización se refiere a la gestión.

sectores a través de la organización del proceso de formulación de los planes como una serie de contactos que, aunque obligatorios, posibiliten y estimulen la discusión y resolución de las posiciones divergentes.

## **I. OBJETIVOS E HIPOTESIS**

Se estima necesario definir al sector público que se va a planificar. Para ello se plantean aquí hipótesis acerca del sistema económico en el cual se inserta el sector público que se desea planificar, y acerca de cuales son los objetivos que la comunidad desea alcanzar.

### **1. Sistema económico.**

- 1.1. Una economía mixta compuesta por
  - 1.1.1. Un sector privado constituido por empresas de tipo capitalista y de tipo no capitalista (v. gr. cooperativas) y por unidades de consumo o familias.
  - 1.1.2. Un sector público en tres niveles: municipal, provincial y nacional; los tres incluirán unidades descentralizadas con carácter no empresario, empresas públicas y organismos empresarios.
- 1.2. La asignación de recursos se realizará guiada por un sistema de precios compuesto por precios de mercado modificados por instrumentos de política económica, y precios políticos, científicamente determinados. En ambos casos el criterio de corrección o fijación de precios será el de lograr que éstos reflejen los costos de oportunidad y la demanda social (indivisible), además de la privada. Adicionalmente se crearán señales especiales que, complementariamente con los precios, servirán para guiar las decisiones de inversión, para las cuales el factor tiempo es la variable fundamental <sup>(6)</sup>.

---

(6) El cálculo de las correcciones a efectuar al sistema de precios, y de las señales complementarias, será un subproducto del proceso de planificación económica. Los precios relativos y una propaganda organizada como instrumento de política económica tenderán a orientar el consumo hacia bienes y servicios socialmente útiles.

- 1.3. Existe moneda y el sistema financiero está bien desarrollado siendo controlado por una Autoridad Monetaria.
- 1.4. La Autoridad Económica ejerce control formal sobre las políticas fiscal, cambiaria, arancelaria y de precios e ingresos. En la práctica ese control es compartido con otros miembros del Gabinete, notablemente en las áreas de obras públicas, industria, agricultura, servicios públicos económicos y sociales.
- 1.5. Los servicios de infraestructura económica y los servicios sociales están en manos del sector público o son controlados por éste, de modo que se supondrá que las UD que los prestan integran el sector público nacional (SPN).
- 1.6. Existe el propósito de planificar la actividad económica para lo cual se ha constituido un Sistema Nacional de Planeamiento (SNP) (ver Diagrama), integrado por el Sistema de Planeamiento del SPN (SPSPN), por el Sistema de Planeamiento Regional, que se integrará a su vez con los sistemas de planeamiento provinciales y municipales, y por el Sistema de Planeamiento del Sector Privado. Se confeccionará un Plan Nacional de Mediano Plazo y cada sistema y sub-sistema de planeamiento producirá planes anuales para las unidades de decisión respectivas. Estos planes se coordinarán en un Programa Nacional Anual a cargo del SPSPN <sup>(7)</sup>. La intervención en la formulación de los planes y el cumplimiento ulterior de los mismos será obligatoria para las UD del SPN y optativa para las demás.

## 2. Objetivos deseados por la comunidad

**Fin último:** desarrollo espiritual y material del hombre, de cada hombre y mujer concretos.

### Objetivos finales:

- 2.1. Eficiencia económica, en el sentido de lograr avanzar lo más rápidamente posible hacia los fines deseados con los recursos disponibles.

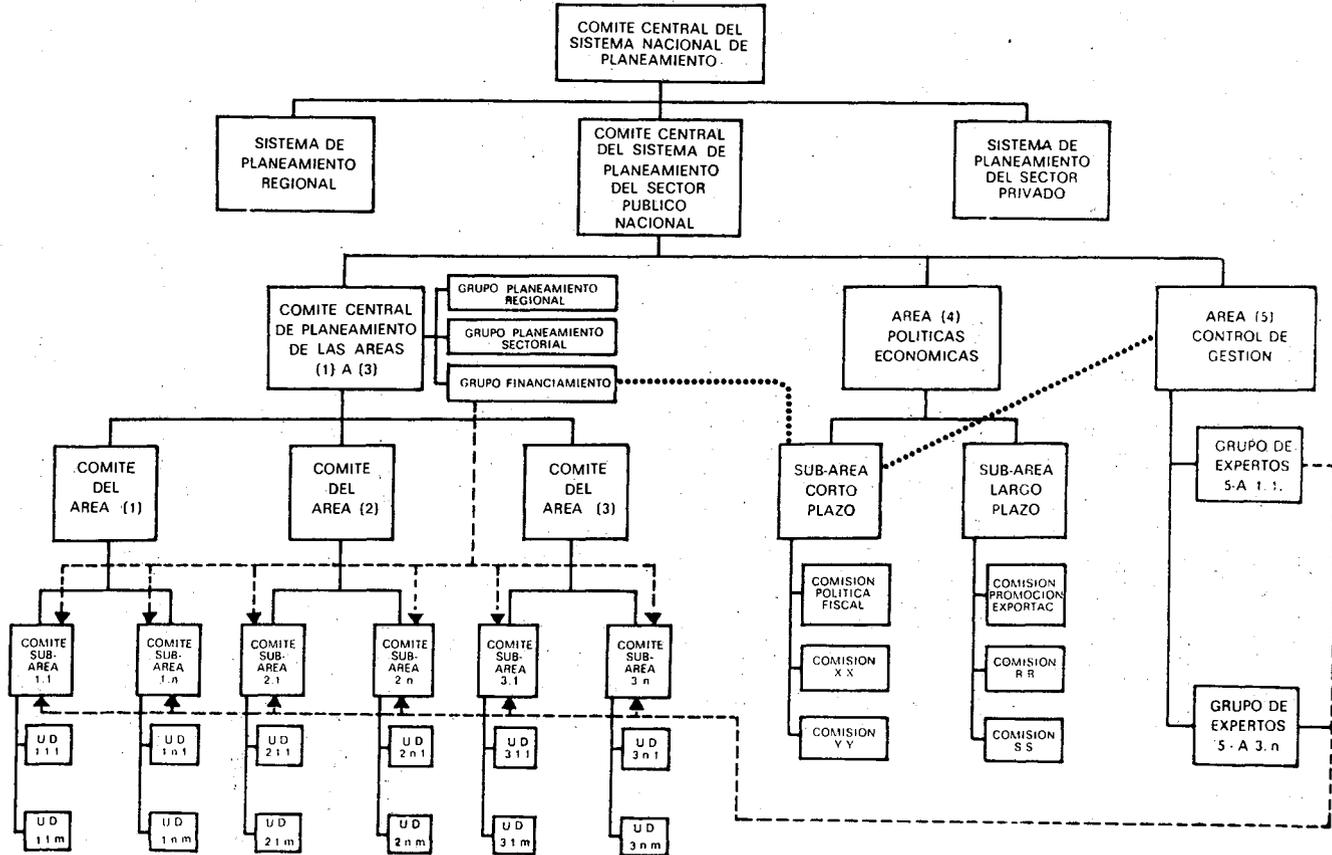
---

(7) En el Anexo se presenta una propuesta sobre cómo integrar los grupos de trabajo del SPSPN.

# DIAGRAMA 1

## Sistema Nacional de Planeamiento

68 - HERNAN PABLO LLOSAS



2.2. Igualdad efectiva de oportunidades, para lo cual se estima necesario reducir la amplitud de las diferencias de ingresos.

2.3. Libertad económica social y política, lo que requiere la creación de múltiples centros de poder económico, social y político.

### 3. Estrategias

3.1. Se difundirá el uso de criterios de eficiencia, en el sentido de 2.1., en todas las decisiones que adopten las UD, tanto públicas como privadas. Dado un sistema de precios corregido según 1.2., el uso de estos criterios producirá decisiones socialmente eficientes.

3.2. La mayor igualdad de oportunidades se logrará mediante un énfasis superior en los ingresos en especie (educación, salud, vivienda). En el largo plazo esto tenderá a igualar también los ingresos monetarios <sup>(8)</sup>.

3.3. Se descentralizará la gestión de las UD del SPN al mismo tiempo que se las introduce en un sistema de planificación integral del sector, combinada con un estricto control de gestión. Las discrepancias graves tanto en la planificación como en el control de gestión tendrán como última instancia al Congreso Nacional.

Tanto el Sistema Nacional de Planificación, como los diversos sub-sistemas, incluyendo al SPSPN, se integrarán con representantes de los sectores interesados para lograr agilidad, interés en las confección y ejecución del plan y equilibrio de intereses (compatibilización) <sup>(9)</sup> <sup>(10)</sup>.

---

(8) Otros aspectos de la estrategia referida al logro de 2.2., que no son directamente relevantes para la planificación del SPN, incluyen un sistema tributario altamente progresivo a partir de ingresos medios-altos, aun a costa de desalentar la oferta de trabajo a esos niveles; desgravaciones por gastos contemplados en los planes nacionales, una forma disfrazada de cobrar el impuesto que tiene ventajas psicológicas y administrativas; la eliminación del impuesto sustitutivo a la transmisión gratuita de bienes, simultánea a la elevación de las tasas y progresividad del impuesto que sustituye.

(9) Ver Nota 7 en pág. 67.

(10) Adicionalmente, aunque sin relevancia inmediata sobre el tema central del trabajo, el equilibrio de poder se logrará por el fortalecimiento de los gobiernos provinciales y municipales (hipótesis 1.2.), por la limitación a la acu-

#### 4. Estructura funcional del Sector Público Nacional (ver Diagrama).

Resultará conveniente definir varias áreas y sub-áreas dentro del SPN. Por ejemplo:

| Area   | Sub-área   |
|--|--|
| (1) Servicios Sociales<br>(acción directa sobre el hombre)                                     | (1.1.) Educación y cultura<br>(1.2.) Salud y servicios sanitarios<br>(1.3.) Vivienda<br>(1.4.) Servicios asistenciales y recreativos<br>(1.5.) Seguridad social  |
| (2) Servicios Económicos<br>(vinculación con los demás sectores por la provisión de servicios) | (2.1.) Transporte<br>(2.2.) Energía<br>(2.3.) Comunicaciones<br>(2.4.) Investigación y desarrollo, industrial y agropecuario<br>(2.5.) Financiamiento<br>(2.6.) Servicios administrativos varios   |
| (3) Defensa, Seguridad, Justicia<br>(Estado tradicional)                                       |  |
| (4) Políticas Económicas de corto y largo plazo  | (4.1.) Política monetaria y fiscal<br>(4.2.) Política de precios e ingresos<br>(4.3.) Políticas cambiaria y arancelaria<br>(4.4.) Políticas de promoción y orientación de las UD no pertenecientes al SPN<br>(4.5.) Política tarifaria del SPN |
| (5) Control de Gestión.  |  |

---

mulación de poder económico que representa la modificación de la tributación a la transmisión gratuita de bienes, y por la legislación sobre control de inversiones extranjeras que será necesario adoptar.

## 5. Hipótesis de Trabajo

La tarea de planificación no parte de una situación inicial cero, sino de un cierto estado de cosas. Corresponde entonces formular una primera hipótesis de trabajo acerca de cuál es esa situación inicial y de qué evolución debería producirse, durante el período del plan, en los siguientes rubros:

- 5.1. Participación del SPN en la economía.
- 5.2. Estructura del financiamiento del SPN.
- 5.3. Papel a desempeñar por cada área y sub-área del SPN en la tarea de alcanzar los objetivos deseados.
- 5.4. Distribución del gasto público nacional entre áreas y sub-áreas.
- 5.5. Papel a desempeñar por los demás sectores de la economía.

Las hipótesis 5.1. a 5.4. servirán para una primera evaluación de los planes que propongan las UD del SPN. La hipótesis 5.5. permitirá lograr un diseño tentativo de políticas.

## II. PREPARACION DEL PLAN

### A. Areas (1), (2) y (3)

Cada unidad descentralizada deberá presentar ante el Sistema de Planificación del SPN información acerca de (a) sus metas, (b) sus necesidades financieras y (c) su programa de financiamiento. La información será presentada al Comité de Sub-área correspondiente (ver Diagrama 1). Una vez aprobado cada proyecto se dará libertad a la UD para actuar, controlándose su gestión a posteriori mediante la comparación entre lo planeado y lo realizado <sup>(11)</sup>.

A efectos de sistematizar la presentación de la información que deberán someter las UD, se estima conveniente la provisión a las mismas de formularios-tipo. Se diseñarán varios tipos de formularios

---

(11) Será necesario crear un sistema de incentivos, y de penalidades para los casos de comprobarse deficiencias o delitos en la gestión. El tratamiento de este importante aspecto de la planificación del SPN excede, sin embargo, los límites del presente trabajo.

para responder a las peculiaridades de cada área o sub-área. Con el objeto de permitir una correcta coordinación entre los planes de corto y mediano plazo esos formularios se diagramarán en forma tal que cada importe consignado se pueda identificar con una partida presupuestaria.

### **Etapa 1: Comité de sub-área**

Este Comité analizará la información presentada por la UD para determinar si los objetivos propuestos en cada proyecto de gasto son consistentes con los objetivos de la sub-área. Estudiará la interdependencia y rivalidad entre los diversos proyectos y en función de ellas decidirá la aplicación de coeficientes de corrección de las evaluaciones que se efectúen de los proyectos, pudiendo llegar a la exclusión de un proyecto en caso de rivalidad muy pronunciada (dos o más proyectos que cumplan el mismo objetivo).

Los proyectos que pasen este primer análisis serán trasladados al grupo de expertos del Area (5) y posteriormente al grupo de financiamiento. Con los informes presentados por esos dos grupos el Comité realizará un nuevo análisis en base al cual (a) fijará un ordenamiento de los proyectos que no hayan merecido objeciones fundamentales y (b) devolverá a las UD los demás proyectos. Las UD que reciban proyectos rechazados optarán entre modificarlos según lo sugerido en los informes respectivos, o presentar un recurso de reconsideración ante el Director del Area, o ante el Jefe del Grupo de Financiamiento, según corresponda. La decisión de éstos será apelable por ante el Comité Central del SPN. En el caso de discrepancias graves la máxima autoridad administrativa de la que depende la UD podrá solicitar al Poder Ejecutivo su sometimiento al Congreso Nacional, al que se supone idóneo para decidir las opciones en nombre de la comunidad.

Los proyectos aprobados y ordenados pasarán, acompañados de los informes de los dos grupos y del Comité, al Comité del Area.

### **Grupo de expertos Area (5)**

Este grupo realizará una evaluación técnica y económica de los proyectos de gasto presentados por las UD y aprobados por el Comité de Sub-área. En el caso, por demás habitual en el SPN, de que no exista un mercado real donde se determine un precio para los bienes

o servicios que resultarán del proyecto, será necesario que el grupo impute valores a los mismos <sup>(12)</sup>.

La evaluación técnica tendrá por finalidad determinar si la alternativa elegida es la más conveniente. La evaluación económica buscará calcular el beneficio neto del proyecto. Lógicamente podrá ser conveniente evaluar económicamente más de una alternativa, en el caso de que técnicamente existan varias, de modo de poder elegir la más eficiente.

Asimismo y cuando ello corresponda, se calculará el beneficio neto para diversas hipótesis alternativas en cuanto a precios de productos e insumos con el objeto de determinar la sensibilidad del beneficio neto a variaciones en esos precios. Será conveniente que uno de esos valores sea el valor límite, o sea aquel que hace socialmente rentable al proyecto. Esto permitirá luego que, en caso de que en el proceso de planificación esos precios se vean modificados, se pueda decidir con rapidez acerca del mantenimiento o exclusión de proyectos, o de la incorporación de otros previamente excluidos.

La utilización de precios alternativos para la producción permitirá a los Comités jugar con conjuntos alternativos de precios relativos pudiendo así aproximarse a aquél que mejor corresponde a la función objetivos. Es ésta la contribución que, en nuestra opinión, debe realizar el economista, clarificar las consecuencias económicas de las alternativas abiertas al responsable de las decisiones políticas, en este caso el Comité.

### **Grupo financiamiento**

En esta primer etapa este grupo analizará el financiamiento propuesto para los proyectos presentados, a la luz de la hipótesis de financiamiento correspondiente a la respectiva sub-área. En particular deberá estudiar la política tarifaria que propone la UD <sup>(13)</sup>, la utili-

---

(12) La idea de utilizar valores imputados o precios políticos es de larga data. Sin embargo no se han desarrollado hasta el presente sino unas pocas propuestas acerca de cómo valorar estos bienes públicos o sociales (véase por ejemplo Musgrave R. A., **Teoría de la Hacienda Pública**, Aguilar, Madrid, 1967, capítulo 6). Para una propuesta metodológica sobre planificación de la inversión pública véase Llosas H. P., "Criterios para la asignación intersectorial de la inversión pública", *Anales de la AAEP*, 1972, Tomo II, pp 89-118.

zación prevista de recursos del Tesoro Nacional, y la utilización prevista del crédito <sup>(14)</sup>.

De ese análisis surgirán recomendaciones respecto a la necesidad de producir modificaciones en la política tarifaria y conclusiones sobre la relación existente entre el financiamiento previsto y la sumatoria de las necesidades que surgen de los proyectos estudiados.

## **Etapa 2: Comité de Area**

Estudiará los paquetes de proyectos elevados por cada Comité de sub-área, analizando sus interdependencias y rivalidades. Como consecuencia podrá modificarse la evaluación relativa de los proyectos, al aumentar la de los proyectos complementarios y disminuir la de los competitivos o rivales. Podrá considerarse necesario también incluir proyectos adicionales para cumplir objetivos del área no cubiertos por los proyectos presentados por las UD. En este análisis el Comité contará con el asesoramiento de los expertos del Area Control de Gestión y del Grupo Financiamiento.

El Comité elevará al Comité Central de Planificación de las Areas (1) a (3) todos los proyectos analizados conjuntamente con los informes y evaluaciones de los mismos, y su opinión acerca de cual debiera ser el paquete de proyectos a implementar.

## **Etapa 3: Comité Central de Planificación de las Areas (1) a (3)**

En este Comité se repetirá a un nivel más general el análisis ya descrito para los comités de área. Además el análisis incluirá la consideración de las implicancias regionales y sectoriales de los proyectos. En el curso del análisis de la relación entre los proyectos y los objetivos a cumplir por el SPN puede resultar la conveniencia de modificar las hipótesis respecto del papel a desempeñar por cada sub-área (hipótesis 5.3.) y respecto de la distribución del gasto público entre áreas y sub-áreas (hipótesis 5.4.).

---

(13) Este aspecto por sí sólo requeriría un desarrollo extenso que excede los límites previstos para el presente trabajo.

(14) En tanto no se los elimine será necesario considerar también la recaudación prevista proveniente de impuestos con afectación específica a las respectivas UD.

## B. Area (4)

En el área de políticas se organizarán dos sub-áreas, correspondientes a las políticas de corto y largo plazo. Cada una de éstas incluirá comisiones de trabajo específicas para cada grupo de instrumentos de política económica (ver Diagrama 1). Los resultados de la labor de este área tendrán importantes implicancias dentro y fuera del SPN. Dentro del SPN deben considerarse los efectos de los diversos instrumentos sobre el financiamiento del Tesoro Nacional y, consiguientemente, de los proyectos de gasto. Adicionalmente, tanto dentro como fuera de SPN, los instrumentos de política afectarán las variables que los responsables de las decisiones de las UD, tanto públicas como privadas, tienen en cuenta para evaluar las alternativas entre las que deben elegir.

Es en este área principalmente donde se produce la coordinación entre los planes de corto y mediano plazo. Por este motivo, y por la necesidad de que exista una gran consistencia entre todas las decisiones de política económica, los diversos grupos de trabajo deberán mantenerse en frecuente contacto entre sí y con el Grupo de Financiamiento de las áreas (1) a (3).

En la elección de las medidas a proponer, cada comisión deberá tener en cuenta no sólo la posibilidad de que produzcan los efectos deseados, su magnitud y su ocurrencia en el tiempo (desfazajes), sino también el costo que implica adoptar esas medidas. Ese costo está constituido por los efectos no deseados que las mismas producirán, los cuales pueden ser negativos para el cumplimiento de otros objetivos, sea directamente, o indirectamente a través de posibles conflictos con otras medidas.

Si el objetivo es por ejemplo, lograr la producción interna de un cierto polímero, esto puede lograrse, entre otras maneras, brindando a sus potenciales productores una elevada protección aduanera, u otorgándoles un subsidio por tonelada producida. En el primer caso aumentará el costo del polímero en el mercado interno, lo que influirá sobre el precio de los productos que lo insumen con consecuencias sobre el tamaño del mercado interno de ese insumo, sobre el costo de vida y sobre la competitividad de esa producción en el mercado internacional. En el segundo caso deberán analizarse las consecuencias que se seguirán de la obtención de los fondos necesarios para financiar el subsidio. Estos pueden lograrse aumentando los ingresos del SPN, o reduciendo sus gastos. Si aumenta la

presión fiscal se producirán efectos negativos sobre la oferta de factores y una reducción en los ingresos reales de las familias. Si se reduce el gasto disminuirá el grado de cumplimiento de otros objetivos. Será importante, en consecuencia, que las comisiones de trabajo elijan en cada caso los instrumentos más eficientes, es decir, aquéllos para los cuales el beneficio, neto de costos, sea mayor.

### **Políticas de corto plazo**

Este sub-área tendrá a su cargo tanto las políticas de estabilización económica como el concretar los planes de mediano plazo en un Plan Anual que abarcará toda la economía nacional. En esta etapa crucial del proceso de planificación será necesario más que nunca que exista una efectiva coordinación entre el sistema Nacional de Planeamiento, los organismos ejecutivos del Estado, las UD del SPN y las de los demás sectores de la economía.

Una primera tarea será la de producir un diagnóstico global de la situación económica y de su probable evolución en el futuro cercano. Será necesario además una primer traducción de los planes plurianuales a términos anuales. Con estos elementos a la vista, y teniendo en cuenta la función objetivos, las Comisiones de Trabajo deberán diseñar los diversos aspectos de la política económica a implementar en el próximo año. Esos diversos aspectos se coordinarán entre sí en un primer borrador el Plan Anual, el que pasará a discusión con los sectores interesados: organismos que deberán ejecutar el Plan y sectores que se verán afectados por el mismo. Esta discusión deberá circunscribirse a si el Plan Anual es o no consistente con los objetivos deseados. Exceder ese límite implicaría reabrir la discusión acerca de cuáles son esos objetivos, lo que no será de la competencia de los participantes. Los conflictos que no pudieran resolverse a nivel del Area se elevarán al Comité Central del SNP.

Es necesario resaltar que algunos aspectos del Plan Anual deberán discutirse sólo entre los funcionarios del sistema de planeamiento (sub-área políticas de corto plazo) y los de los órganos ejecutivos correspondientes (Ministerios de Hacienda, Industria, etc.). Esto ocurrirá cuando el conocimiento de las medidas planeadas por parte de los sectores a ser afectados producirá decisiones no deseadas, tendientes a evitar los efectos de esas mismas medidas. En un sistema

descentralizado el planificador debe tener muy en cuenta las expectativas de las UD. Actuar sobre las expectativas es una forma importante de política económica.

El Plan anual finalmente deberá traducirse en medidas concretas, de las cuales la principal es el Presupuesto Nacional.

### **Políticas de largo plazo**

Teniendo en cuenta la hipótesis 5.5., la función objetivos, la situación en que se encuentren las variables que guían las decisiones de las UD, y las expectativas de éstas, cada comisión de trabajo propondrá las medidas que juzgue necesarias para lograr que el comportamiento de esas unidades descentralizadas sea consistente con aquellas hipótesis y función objetivos. Esas medidas se traducirán fundamentalmente en correcciones a los precios según lo expuesto más arriba (hipótesis 1.2.).

El área, una vez completado el Plan Anual y el paquete de medidas de política económica de corto y largo plazo, los elevará al Comité Central de Planificación del SPN, conjuntamente con eventuales sugerencias respecto a modificación en las hipótesis 5.1., 5.2. y 5.5.

### **C. Comité Central del SPSPN**

Este Comité analizará los informes que le eleven las áreas (1) a (4) a la luz de la función objetivos. Estudiará la interdependencia entre las medidas propuestas a efectos de controlar que los contactos horizontales entre los diversos grupos de trabajo hayan producido un programa consistente. En caso de detectar inconsistencias devolverá los trabajos a las áreas respectivas para su corrección.

Completado el análisis de los informes dará forma final al Plan del SPN y lo someterá al Comité Central del Sistema Nacional de Planificación, el cual podrá o no modificar las hipótesis 5.1., 5.2. y 5.5. Si estas hipótesis fuesen modificadas será necesario comunicar esta circunstancia al SPSPN para que informe a las áreas y sub-áreas de modo que éstas recalculen sus respectivos planes, repitiéndose el proceso ya descrito.

## **III. LA ADMINISTRACION DEL PLAN**

Como se vio oportunamente, el Área de Políticas traduce los planes de mediano plazo preparados por las Áreas (1) a (3) en un Plan Anual

que tiene en cuenta, además de esos planes, la situación coyuntural. En la confección de ese Plan Anual habrán intervenido, en lo que a ellas respecta, las UD del SPN. Una vez aprobado el Plan Anual, éste será obligatorio para cada UD, pero ellas gozarán de autonomía respecto de su implementación.

El control de la gestión de las UD del SPN estará a cargo del Area Control de Gestión. Los grupos de expertos de este área efectuarán un prolijo seguimiento de la implementación del Plan. Cuando detecten discrepancias entre el plan y la gestión realizada deberán aconsejar medidas tendientes a circunscribir sus efectos para mantener la consistencia entre las diversas partes del plan.

En algunos casos será necesario que las UD respectivas corrijan su gestión. En otros casos será necesario corregir el plan, y para ello deberán tenerse en cuenta las interrelaciones entre los sub-planes correspondientes a las diversas UD. El Area Control de Gestión deberá mantener un estrecho contacto con la sub-área Políticas de Corto Plazo a efectos de revisar el Plan Anual cuando los desajustes en la gestión de las UD, o las modificaciones en la situación coyuntural, así lo requieran.

La evaluación de la gestión de las UD deberá consistir en un análisis de los beneficios derivados de la misma, y de los costos incurridos, medidos ambos en términos de los objetivos deseados. Para que esta evaluación pueda tener carácter cuantitativo será necesario que los expertos de Area (5) conozcan las relaciones de sustitución entre objetivos, y que éstos sean mensurables.

Tanto el conocimiento de aquellas relaciones, como la mensurabilidad de los objetivos presentan importantes dificultades. La alternativa tradicional consiste en tener en cuenta sólo aquello que es medible en términos físicos y que tiene un precio conocido <sup>(15)</sup>. Este procedimiento es superior al uso de índices múltiples cuando los costos y beneficios son de carácter preponderantemente económicos,

---

(15) La escuela del costo-beneficio incorpora en sus más recientes contribuciones algunas formas de economías externas y también métodos matemáticos para el cálculo de precios sombra (por ejemplo Maass y otros, **Design of Water Resource Systems**, Macmillan). Otros autores han agregado la noción de función objetivos y con ello tasas de sustitución entre objetivos (por ejemplo Marglin S.A., **Public Investment Criteria**, Unwin).

como es el caso al evaluar la gestión de una empresa industrial <sup>(16)</sup>. En el caso del sector público, esto no es lo habitual. Deben encontrarse entonces otras formas más adecuadas de evaluación de la gestión de las UD, consistentes con el criterio que se expuso más arriba.

Una forma podría consistir en que a nivel sectorial se establezcan metas cuantitativas en términos físicos y los costos asociados a ellas. Esas magnitudes se desagregarían a nivel de cada UD constituyendo el plan anual de cada una de ellas. Una gestión eficiente sería aquella que lograra las metas estipuladas, manteniendo los costos dentro de lo previsto. Un costo superior debería poder explicarse con un cumplimiento más amplio de las metas. Sin embargo esto no bastaría, puesto que ese mayor costo implicaría que otras UD carecerían de los recursos necesarios para cumplir sus metas, suponiendo que la previsión en cuanto a recursos totales ha sido correcta. Algo similar ocurriría si una meta no se cumplió y otra se excedió. Aun cuando se haya respetado la tasa de sustitución entre objetivos, la gestión no podrá calificarse de eficiente excepto cuando la sustitución de un objetivo por otro haya sido marginal, ya que sólo para variaciones marginales son sólidas esas tasas.

Intimamente ligado con el criterio de evaluación de la gestión está el establecimiento de premios y penalidades para los responsables de esa gestión, a todos los niveles. El método de cálculo y la forma que adopten esos premios y penalidades están estrechamente ligados a la distribución del ingreso y a otros objetivos que hacen a la organización de la sociedad nacional, por lo cual no pueden ser discutidos al relativamente alto nivel de abstracción que ha adoptado el presente trabajo <sup>(17)</sup>.

---

(16) El uso de índices múltiples para la evaluación de la gestión de empresas industriales fue introducido en la URSS con los planes quinquenales, en respuesta a un sistema de planificación que renunciaba deliberadamente al uso de precios como expresión de costos de oportunidad y de tasas de sustitución subjetivas. Esta es una posición extrema. En el otro extremo, quizás deseable pero no factible hoy, se tiene la propuesta de producir un sistema de precios que refleje aquellos costos y tasas de sustitución para todo tipo de bienes, tanto sean éstos económicos como sociales (de disfrute indivisible). En el interín deben buscarse técnicas que reúnan corrección conceptual y factibilidad práctica.

(17) Probablemente sea consistente con las hipótesis adoptadas en este trabajo un sistema que combine incentivos materiales y morales. El uso exclusivo de incentivos materiales se halla limitado por ser conflictivo con una distribución

#### IV. RESUMEN Y CONCLUSIONES

La metodología para la planificación del sector público no es indiferente al sistema económico en el cual ese sector público se inserta, a los objetivos perseguidos ni a la estrategia adoptada para alcanzarlos. Consiguientemente se partió de hipótesis acerca de todas esas variables, y otras más de carácter auxiliar acerca de la estructura funcional del sector público y de sus relaciones con los demás sectores.

Dentro del contexto definido por las hipótesis adoptadas, la planificación del sector público aparece como un proceso iterativo, de naturaleza política, social y económica, cuyo objetivo es lograr la coordinación entre las acciones que emprenden las diversas unidades que constituyen la economía del país, y particularmente las de aquellas que integran el sector público nacional. Esa coordinación es buscada como condición necesaria para que el quehacer económico sea eficiente, en el sentido de proporcionar el nivel más alto posible de logro de los objetivos deseados, dados los recursos disponibles.

Se enfatiza la necesidad de incorporar al proceso mismo de planificación la discusión entre los grupos interesados acerca de qué papel habrá de desempeñar cada uno de ellos en el quehacer económico, y cómo debe estructurarse la política económica. Con esto se busca que el plan producido sea realista y al mismo tiempo que los diversos grupos se sientan identificados y comprometidos con su cumplimiento. Ese cumplimiento es un aspecto fundamental que explica que se dedique espacio a considerar la metodología de administración del plan.

---

igualitaria de ingresos, tal como enseñan las experiencias tanto de los países capitalistas como de la URSS. La utilización de incentivos morales supone el establecimiento previo de una clara escala de valores de amplia aceptación por la población. En esa escala el nivel de ingreso no debe ocupar un lugar predominante. El establecimiento y mantenimiento del consenso acerca de la escala de valores requiere la existencia de instituciones que se ocupen de ello y de una idea fundamental que respalde la escala.

## ANEXO

### **PROPUESTA DE INTEGRACION DE LOS GRUPOS DE TRABAJO DEL SPN**

#### **Comités de Sub-área (áreas (1) a (3): Primer ordenamiento de los planes de las UD**

un representante por cada UD

un representante por cada sector interesado no perteneciente al SPN

un presidente que será funcionario del SPSPN con funciones de:

1. moderador
2. control del cumplimiento de los objetivos
3. relaciones con los expertos del área (5) y del Grupo Financiamiento
4. relaciones con el Comité del Area

#### **Grupos de expertos (área (5)): Análisis técnico y económico de los proyectos de las UD**

un experto por cada especialidad abarcada por la sub-área, funcionarios todos ellos del SPSPN. Uno de ellos ejercerá la dirección del grupo.

**Grupo Financiamiento (área (1) a (3)):**

**Análisis económico-financiero de los proyectos de las UD**

un Jefe o Director del Grupo

personal técnico en cantidad suficiente

un Comité formado por representantes del Ministerio de Hacienda, del Banco Central, del Sistema de Planificación Regional, de los Sectores Públicos provinciales y municipales, y del Area (4). El Jefe del Grupo presidirá el Comité el que tendrá como cometido lograr una pre-coordinación de los aspectos financieros del Plan.

**Comités de Area (áreas (1) a (3)):**

**Análisis de los planes de las Sub-áreas y reordenamiento**

representantes por cada Comité de sub-área.

representantes por cada sector interesado no perteneciente al SPN

un presidente que será funcionario del SPSPN con funciones de:

1. moderador
2. control del cumplimiento de los objetivos
3. relaciones con los expertos del área (5) y del Grupo Financiamiento
4. relaciones con los comités de sub-áreas y con el Comité Central.

**Comité Central de las Areas (1) a (3):**

**Análisis y reordenamiento de los planes de las áreas**

representantes de cada Comité de Area

representantes de cada sector interesado no perteneciente al SPN

un presidente que será funcionario del SPSPN con funciones de:

1. moderador
2. control del cumplimiento de los objetivos
3. relaciones con los expertos del área (5) y de los Grupos Financiamiento, Regional y Sectorial
4. relaciones con los Comités de áreas y con el Comité Central del SPSPN.

**Grupos Regional y Sectorial:**  
**Asesoramiento al Comité Central de las Areas (1) a (3)**  
**sobre los efectos regionales y sectoriales de los proyectos de las UD**

un Jefe o Director del Grupo

personal técnico en cantidad suficiente

un Comité formado por representantes de los sectores interesados no pertenecientes al SPN, de los Sistemas de Planificación Regional y del Sector Privado, de los Sectores públicos provinciales y municipales, y del Area (4).

**Comisiones de Trabajo (área (4)):**  
**Diseño de proyectos de medidas de política económica**

un Jefe de Comisión

personal técnico

**Sub-área Corto Plazo (área (4)):**  
**Análisis de los proyectos de medidas y confección**  
**del Plan Anual**

un Jefe de la Sub-área

los Jefes de las Comisiones de Trabajo

un Comité formado por representantes del Comité Central y del Grupo Financiamiento de las Areas (1) a (3), del Banco Central, de los Ministerios de Hacienda, Obras y Servicios Públicos, Industria y Agricultura, de los sectores empresarios y del sector obrero.

**Sub-área Largo Plazo (área (4)):**  
**Análisis de los proyectos de medidas y colaboración con la**  
**Sub-área Corto Plazo en la confección del Plan Anual**

un Jefe de la Sub-área

los Jefes de las Comisiones de Trabajo

un Comité formado por los representantes de los organismos de ejecución de las políticas de largo plazo y de los sectores interesados.

**Area (4) (políticas económicas):**  
**Coordinación de la labor de las Sub-áreas**

un director de área

un secretario técnico

los dos Jefes de los grupos de trabajo de las sub-áreas

un Comité compuesto por representantes de los mismos grupos que en el caso de las sub-áreas, más uno del Grupo Financiamiento áreas (1) a (3)

el Director presidirá el Comité y será responsable de la coordinación interna del área, de las relaciones con el Grupo Financiamiento de las áreas (1) a (3) y de la coordinación con los demás sectores.

**Area (5) (Control de gestión):**  
**Asesoramiento de los Comités de Sub-área; Control de la implementación de los planes, Colaboración en la Revisión del Plan Anual**

un Director de área

un Secretario técnico

los Jefes de los grupos de expertos

**Comité Central del Sistema de Planificación del SPN:**  
**Coordinación de la labor de las cinco áreas**

un presidente, con carácter de Secretario de Estado (correspondiente al Ministerio de Planificación).

Los directores de las áreas (4) y (5)

el presidente del Comité Central de las áreas (1) a (3)

representantes de los demás sectores (sectores públicos provinciales y municipales, sector empresario, sector obrero, sector familias).