





**ASOCIACION INTERAMERICANA E IBERICA DE  
PRESUPUESTO PUBLICO**

**AUTORIDADES DE ASIP**

**CONSEJO DELIBERANTE**

**Presidente**

Sr. Antonio AMADO - BRASIL

**1º Vicepresidente**

Sr. Rafael DE LA CRUZ CORCOLL - ESPAÑA

**2º Vicepresidente**

Sr. Carlos ALTAMIRANO TOLEDO - MEXICO

**Auditor Titular**

Sr. Ramiro ESPINOSA - ECUADOR

**Auditor Suplente**

Sr. Víctor ARRIECHE - VENEZUELA

**CONSEJO EJECUTIVO**

**Presidente**

Sr. Miguel Angel BOLIVAR - ARGENTINA

**1º Vicepresidente**

Sr. Andrés SANCHEZ - PANAMA

**2º Vicepresidente**

Sr. Isaac UMANSKY - URUGUAY

**Secretario Ejecutivo**

Sr. Horacio MUSCIA - ARGENTINA

**Director de Administración**

Sr. Alfredo AGULLEIRO - ARGENTINA

**Director de Capacitación y Asistencia Técnica**

Sr. Angel GOROSTIAGA - ARGENTINA

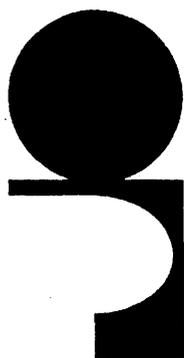
**DIRECCION DE LA SEDE**

FLORIDA 1 - PISO 11 - OFICINA 44 (1005) BUENOS AIRES - ARGENTINA

TELEFONOS: 331-8841/4848 HORARIO: 10 A 17 HS. (Hora de Argentina)

**PUBLICACION DE LA ASOCIACION INTERAMERICANA E IBERICA  
DE PRESUPUESTO PUBLICO**

**Secretario de Redacción: Sr. Adolfo RINALDI**



**ASOCIACION  
INTERAMERICANA  
E IBERICA DE  
PRESUPUESTO  
PUBLICO**



## CONTENIDO

	<b>Página</b>
Editorial .....	7
Conferencia del Sr. Anibal Teixeira, Ministro de Estado, Jefe de la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República de Brasil .....	11
El Financiamiento del Gasto Público con Deuda - Lic. Jorge Sereno, Lic. Jorge Dompin .....	21
Planificación, Presupuestos y Gerencia - Carlos Matus - 1987 .....	59





**EDITORIAL**



## EDITORIAL

Ya hemos dicho que la revista debe reflejar inquietudes, maneras de pensar, y a la par ser catalizadora de sugerencias, apoyos discrepancias y coincidencias que captemos en nuestros lectores. Muchas cuestiones reclaman nuestra atención, pero los que hacemos la revista hemos coincidido en que una se destaca: los Seminarios Interamericanos e Ibéricos de Presupuesto Público.

Para que se comprenda esta prioridad, debemos tratar de reflejar el hilo de nuestros pensamientos. Decía nuestro Presidente Lic. Miguel Angel Bolfvar en el discurso que pronunciara en el Acto Inaugural del XV Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público (Belo Horizonte, Brasil, 29/11 al 4/12/87). "Si hay algo que caracteriza y distingue a la ASIP, hasta diría que vigoriza su existencia, son los Seminarios Interamericanos e Ibéricos de Presupuesto Público. Nuestra Asociación nació simultáneamente con la realización del primero de éstos, y en cada uno de ellos, que se han sucedido periódicamente, nos hemos enriquecido con nuevos conocimientos y reforzado para no decaer en la tarea diaria de llevar adelante los objetivos que determinaron su creación."

Estos conceptos creemos son compartidos por todos nosotros. También que la ASIP es, y tiene que ser, una institución dinámica, evolucionada, instrumento de permanente actualización teórica y técnica. Para lograrlo, debemos estar permanentemente "mirándonos hacia adentro", escrutando nuestro interior. Nuestros afanes están dirigidos entonces a evitar el error de despreciar la "retroalimentación" proveniente de la experiencia.

Y por tratarse los Seminarios de una actividad de la naturaleza e historia antes comentada, entendemos que deben ser examinados a fondo en sus propósitos, mecánica, periodicidad, asistentes, difusión, etc.

Creemos que con los quince Seminarios realizados se ha cumplido una etapa prolífica en investigación, enriquecedora conceptualmente, que ha permitido el nacimiento de lazos de conocimiento y amistad que viabilizan muchas acciones, que nos ha visto crecer y madurar en nuestra experiencia. Pero también estamos convencidos que debemos iniciar otra, con muchos desafíos, con imaginativas formas, con profundización de ciertas temáticas, con renovados aportes en todos los sentidos.

El reto es importante, y por lo mismo nos atrae. Se trata de actuar sobre algo tradicional, y esto nunca es sencillo. Pero para nosotros la tradición no debe ser inmóvil ni intocable, sino la valiosa herencia que nos deja la historia para ayudarnos en nuestros esfuerzos de adecuación temporal.

Este número, dedicado al XV Seminario, justifica estas reflexiones como así también poner a vuestro alcance los trabajos y conferencias expuestas en el Plenario.



**CONFERENCIA DEL SR. ANIBAL TEIXEIRA**  
**MINISTRO DE ESTADO**  
**JEFE DE LA SECRETARIA DE PLANEAMIENTO**  
**DE LA PRESIDENCIA DE**  
**LA REPUBLICA DE BRASIL**



Yo quería antes que nada, manifestar nuestra satisfacción, nuestra alegría como Ministro de Estado, pero sobre todo como mineiro, de recibir aquí en las tierras de Minas Gerais personas tan competentes, que vienen de tierras lejanas de toda América y de Europa para dar su contribución en el debate, de este tema. Nuestro homenaje a los técnicos de los gobiernos tanto federal, como estadual y municipal aquí presentes, y sobre todo nuestro homenaje a aquellos que en el trabajo, a veces anónimo, de la elaboración y del perfeccionamiento del presupuesto, nos están dando una contribución valiosa en el proceso de desarrollo no solo económico de la gestión pública, sino de la propia democracia. Las palabras de Dr. Miguel Angel Bolivar, de Marcio Reinaldo Dias Moreira, y de nuestro secretario de Finanzas, evidencian una permanente preocupación por la cosa pública y por las implicaciones presupuestarias dentro de este proceso. El Dr. Bolivar nos habla, también, del problema del tiempo en el que en otras reuniones tal vez existiese un mejor clima de desarrollo, un clima de mayor desarrollo económico, y, consecuentemente, también de mayor posibilidad para la presupuestación y, dentro de ésta para planeamiento. Diría que es exactamente en el área de la escasez, cuando los recursos se toman pocos, cuando se torna más necesario meditar sobre los recursos públicos. Diría que la buena gestión se concreta cuando los recursos son escasos y que buena parte de los problemas brasileiros surgieron precisamente cuando la oferta excesiva del dólar en el exterior hace que adquiriéramos esta monstruosa deuda externa. En el gobierno del mineiro Juscelino Kubitschek, no teníamos esos recursos disponibles en ese volumen. No teníamos tampoco nuestras limitaciones frente al F.M.I.. Y apelamos entonces a los capitales de riesgo y, con una deuda de mil millones hicimos nuestra industria automovilística, industria naval, mecánica pesada, veinticinco mil kilómetros de carretera, cambiamos el panorama económico de este país, cuyos problemas hoy son atemorizadores y, a veces hasta pintorescos.

Ayer, en dos llamadas telefónicas que tuve que hacer a México para conversar con el Presidente, después de algún cambio de ideas sobre los graves problemas que estamos experimentando con nuestros productos en los Estados Unidos, le manifesté que ese problema, que es grave, también contiene una lección importante: el Brasil está ahora con un problema, por que los americanos están queriendo crear una barrera, para que no podamos vender en su mercado interno nuestros aviones y nuestros automóviles. ¡Pero quién hubiera dicho que el Brasil iba a tener ese problema! Son precisamente los problemas del crecimiento, porque este problema no existía cuando importábamos esas cosas a los Estados Unidos y hoy nosotros debemos prestar atención para proteger el mercado de esos productos dentro de los Estados Unidos. Entonces es preciso mirar siempre las cosas con optimismo; a veces los problemas demuestran precisamente que está ocurriendo alguna modificación, están transformándose algunas estructuras. No quiero abusar de la paciencia de los que integran este brillante plenario con este tema. Quiero hablar de la importancia del presupuesto. Si nosotros observamos la vida de las naciones podemos verificar que más que las ideologías, aún en los países que no tuvieron espacio para la pluralidad de representación política y, consecuentemente no tenían siquiera posiciones ideológicas diversificadas, el problema del presupuesto centra siempre la decisión final en una Nación. Que es el presupuesto sino la forma por la cual el gobierno que recibe una delegación de la sociedad, de la comunidad, aplica recursos. ¿Existe alguna otra cosa más importante que eso, que expresar

como se va a gastar el dinero? El presupuesto es exactamente el instrumento que responde a esa pregunta. Si tomamos un país autoritario, que originó un conflicto y ensangrentó al mundo, la Alemania nazista, y leemos la historia de la Segunda Guerra Mundial, la historia de la formación del Tercer Reich, nos encontramos inmersos en los debates sobre la opción cañones versus manteca. Está allí la polémica central del presupuesto del Tercer Reich, un Estado autoritario con la férrea voluntad de un dictador discutiendo en las reuniones de consejo de ministros este problema: producir manteca o producir cañones. Esta frase de Gaves pasó a ser famosa, cuando le preguntaron a Churchill cuando era que realmente comenzó a preparar a Inglaterra para la guerra, contestó: después de 5 años de guerra, cuando hice una enmienda en el presupuesto y conseguí recursos para cambiar las turbinas a vapor de las naves inglesas por motores a petróleo. Si tomamos la monopolítica Unión Soviética y analizamos lo que existe dentro de la política económica rusa, aún dentro de aquella aparente unidad de toda la historia de las luchas políticas de Rusia, del propio partido; es la lucha entre bienes de capital y bienes de consumo, dicho esto sobre la base de todos los documentos que se pueden analizar de la historia económica de Rusia. Un grupo siempre pensando que, por razones de imposición, de afirmación de Rusia, de defensa tiene que concretar su presupuesto en bienes de producción; otros encontrando que es la hora de conseguir bienes para el consumo de la población. Entonces esa lucha es histórica, refleja realmente la voluntad de una nación.

Como ex-parlamentario a veces miro con tristeza el frecuente desinterés de nuestros parlamentarios por la materia presupuestaria. Nada significa un gran discurso sobre asilos para niños pobres en el Brasil, o treinta discursos, sino existe la asignación de recursos para esos asilos en el presupuesto. Por lo tanto ese es el problema fundamental, como el gobierno va a gastar su dinero. Obviamente, el presupuesto sufrió especialmente en América Latina, una serie de problemas que impidieron que fuese ese gran instrumento de decisión política, de acción del poder público. La inflación que modifica sus valores a cada momento. La estagnación económica que debilita la posibilidad del Estado de recaudar recursos y, posteriormente, asignarlos adecuadamente. Algunas deformaciones muy propias, inclusive aquí en Brasil, en donde las actividades-medios suplantaron a actividades-fines. Los problemas de recursos externos escasos o a veces excesivos. Tuvimos en el Brasil años de exceso de recursos externos; entonces no había porque preocuparse con el presupuesto público, cuando a veces se recibían veinte mil millones de dólares anuales, diez mil millones de dólares. Entonces se preparaban planes aleatorios, que hoy están parados porque no tenemos el dinero para hacer la parte de construcción civil. Tenemos hoy diez mil millones de dólares de equipamiento errumbrándose y corriendo el riesgo de ser perdido, sobre los cuales estamos pagando más de diez mil millones de dólares de intereses; habiéndolo pagado ya diez mil millones de dólares de intereses. Este hecho fue originado por exceso de recursos; entonces el presupuesto sufre, a veces, en América Latina, y particularmente en Brasil, esas presiones de la inflación y a veces, también del exceso de idealismo de las élites, y también una distorsión que ocurrió desde el punto de vista político, cuando algunos regímenes autoritarios impidieron el acceso efectivo al presupuesto. En la experiencia brasileña durante el tiempo de la arbitrariedad, lo que se hizo fue pura y simplemente dejar funcionar a la cámara pero quitándole el poder de decidir sobre la materia financiera y econó-

mica. Observen señores que esta es la esencia de la decisión sobre como va a gastar el Estado su dinero, de quién va a recaudar sus recursos. No es necesario cerrar el Parlamento, basta privarlo de esa función. Otro aspecto por el cual luchamos fue la separación entre el presupuesto y el planeamiento. Teníamos planeamientos hechos con muchos detalles, con muchos escenarios, con muchos elementos de convicción, que era su vinculación a la efectiva existencia de los recursos presupuestarios. Entonces, esa fue la experiencia a la que nos enfrentamos cuando asumimos el Ministerio de Planeamiento en el Brasil. Pensé que era mucho más importante fortalecer el área de presupuesto, y trabajar para la unificación del presupuesto brasileño, que hacer un plan de gobierno. Inclusive ese plan se concluyó mucho antes que el presupuesto pero solo pasó a ser efectivo cuando fue debidamente ligado con el presupuesto. Ese es el problema fundamental, como hacer un presupuesto realista en una época de crisis; como hacer un planeamiento que realmente refleje los intereses de la sociedad, pero que tenga sobre todo la sustentación presupuestaria, y finalmente como conseguir una coordinación de la acción de gobierno apoyada en esos dos instrumentos, el presupuesto, el planeamiento y, finalmente, la coordinación de la acción gubernamental.

En la experiencia brasileña reciente tenemos un presupuesto que está más o menos dividido en 5 bloques. Veinte por ciento del dinero de gobierno se gasta en personal, 20% es destinado a los Estados y Municipios, 20% son absorbidos por los intereses de la deuda interna que tenemos que renovar, que fue también una herencia que la nueva República recibió. Veinte por ciento son aplicados a inversiones, principalmente en las empresas estatales y, finalmente con 20% atendemos la máquina del gobierno, las universidades, el ejército, la marina, la educación, la salud, los programas sociales. Observen los señores como, en esa división nosotros tenemos ya una connotación política, porque no podemos dejar de gastar ese 20% para la renovación de la deuda interna, no podemos dejar, por imposición legal de remitir los recursos a los estados y municipios, que pasan hoy por dificultades. Entonces, gerenciar esos 5 bolques es una de las más importantes funciones para el Ministerio de Planeamiento, especialmente para Marcio, que es milagrosamente, salvo que se tija el cabello sino ya debería estar de cabello blanco de tantos pedidos que recibe diariamente de los Ministerios. Entonces ese es el gran desafío.

También procuramos de elaborar un planeamiento que fuese realista y fuese democrático. La primera resistencia a la idea de planeamiento es la resistencia ideológica; las sociedades democráticas resisten un poco a la idea de planeamiento, y todo planeamiento es efectivamente una limitación a la libertad individual. Hasta nuestra agenda personal es una limitación a nuestra libertad. Yo podía desear hoy hacer otra cosa, pero no puedo. Las veces que se establecen esos objetivos, y para una nación eso es mucho más difícil, porque son millones y millones de personas, nosotros nos damos el lujo de establecer un planeamiento. Pero hay formas de compatibilizar el planeamiento y la democracia. Cuando se lo hace participativo, buscamos elaborar un programa de Acción Gubernamental escuchando 76 segmentos industriales aisladamente, industria textil y varios Estados de la Federación, industria mecánica, industria automovilística, no ella como un todo sino la de autopiezas, la de montaje y después la comercialización. Es que a veces esos segmentos tienen conflictos entre sí, y un tratamiento en bloque no permite distinguirlos y considerarlos. Escucha-

mos también a los Gobernadores, porque entendemos que una Nación de la dimensión continental del Brasil tiene que atender y compatibilizar tanto los planeamientos sectoriales como los regionales. Escuchamos a todos los ministros, algunos 11 veces, para arribar finalmente a ese programa de Acción Gubernamental. Escuchamos los segmentos frágiles de la sociedad, que nunca fueron escuchados, los sin tierra, los marginados. Los escuchamos en 5 Estados de la Federación. En el interior de Pernambuco, en el triángulo Mineiro, en el interior de São Paulo, Ribeirão Preto, en Panamá. Conseguimos el máximo de información posible para diseñar ese Programa. Y después hicimos una investigación dentro de Congreso. Estamos en una fase de transición política, estamos elaborando una nueva Carta Constitucional. Entonces, como aún no teníamos el presupuesto, y ahora ya lo tenemos, el Congreso ya aprobó el presupuesto, entonces hicimos una investigación con 260 ítems, verificando cuales eran las motivaciones de los constituyentes. Algunos programas que imaginábamos serían bien recibidos por los constituyentes no lo fueron, según esa investigación. Y nosotros excluimos esos programas. Entonces produjimos un programa sincronizado lo mejor posible con la sociedad. Y después trabajamos para compatibilizar ese programa con el presupuesto, y ahí está la victoria más importante.

El presupuesto aprobado para 1988 refleja, exactamente, los números del programa de acción gubernamental, modestos en lo que concierne a las áreas en que pretendíamos ser más ambiciosos. Por ejemplo, vamos a llevar adelante una expansión siderúrgica de 10 millones de toneladas en los próximos 10 años, vamos a ampliar siderurgias, porque se va a gastar apenas 800 dólares por toneladas, al revés de casi 2000 para siderurgias nuevas. Estamos reparando nuestro sistema vial principal, reparando 18.000 kilómetros de carretera. Estamos expandiendo nuestra oferta de energía eléctrica, y tenemos que expandirla el 41% en estos próximos 5 años, pero adoptamos opciones más económicas en cuencas hidrográficas donde los costos de las hidroeléctricas eran menores. Y utilizamos aquellas inversiones que fueran hechas con anticipación, como la compra de turbinas hidroeléctricas en Rusia, en otros países, que están a disposición del Brasil. Entonces procuramos en esa área del desarrollo económico, en esfuerzo de economías, ya que no vamos a poder contar con muchos recursos externos.

Por otro lado, damos un énfasis especial a una reasignación de las funciones fundamentales del Estado. Tuvimos una deformación de las funciones del Estado en un determinado momento político de nuestra historia económica y de nuestra vida administrativa y presupuestaria. El Estado era un instrumento para desarrollar siderurgia, para desarrollar programas de electrificación, y entonces tuvimos que aplicar parte substancias de los recursos públicos en esos sectores.

En el cuadro actual continuamos teniendo esas demandas de inversión en las empresas estatales, para garantizar el ritmo de crecimiento. En el Brasil tenemos que generar 1.700.000 empleos por año, con una tasa de crecimiento que estimamos del 5% para este año, pero tenemos que tener esa tasa de crecimiento en el orden del 70% anual en términos de producto interno bruto. Debemos expandir nuestra agricultura en un 30%, y también hicimos opciones, también siempre con la vista puesta en el presupuesto; la expansión de esa

agricultura se hará dentro de dos ejes, un eje por la mejor técnica de la agricultura implementando los programas de irrigación. La otra área, porque queda más viable para el Brasil, es precisamente la expansión de la nueva frontera agrícola; vamos a incorporar cerca de 16.000.000 de hectáreas a nuestra economía agrícola. Entonces todo eso es metodología, es esfuerzo de coordinación de los escasos recursos del gobierno. Todo eso fué hecho y tuvimos una preocupación central, de recolocar al Estado en algunas funciones básicas. Hoy tenemos un país, con un buen desarrollo económico. Hoy somos la 8a. economía del mundo, disputamos dentro de los EE.UU. como dije antes tal vez con un poco de patriotismo, mercados de aviones y de vehículos. Pero sobre todo, tenemos hoy que rescatar nuestra deuda social, porque el crecimiento de nuestra industria está hoy estrangulado por falta de mercado. No es suficiente reunir 50 empresarios de la rama textil y decirles que les vamos a dar dinero BNDES para que instalen nuevas industrias. Ellos no lo quieren hacer; porque 40.000.000 de brasileños consumen 80 centímetros de tejidos por cápita por año. No tenemos hoy consumo para la leche que estamos produciendo, a no ser que fuese un programa de distribución de leche gratuita, porque la proteína aún es cara para el salario. Tenemos uno de los menores salarios mínimos de América Latina, entonces el gran desafío es lo social, hasta por una razón económica tenemos que incorporar 40.000.000 de brasileños en la sociedad brasileña por imperativo de conciencia, por un imperativo ético y un imperativo doctrinario, pero también por un imperativo económico. Son 12.000.000 de marginados que se refugian en las ciudades brasileñas. Para tener una idea de como esa migración se hizo, diríamos que en un período de 5 años, de 1980 a 1985, nuestras favelas, que tenían 8.000.000 de personas pasaron a tener 12.000.000 de personas. Hoy la favela, no es una cosa pintoresca donde la samba, donde mulatas muy simpáticas acompañan los ritmos "calientes" del samba. Hoy son un problema social grave, un desafío para la administración. Entonces, estamos atentos a este problema. Tenemos cerca de 4.500.000 de trabajadores temporarios, semejantes a aquellos trabajadores de México que migran para California, en los EE.UU., problema que estudiamos "in situ". Tenemos ese problema dentro del territorio nacional, una gran movilización de población. Tenemos 4.800.000 de ancianos con renta inferior a la mitad del salario mínimo, vale decir con una renta de U\$S 25 por mes. Los señores pueden tener una idea de lo que es este problema. Tenemos 3.000.000 de menores abandonados, olvidados, marginalizados. Tenemos 9.000.000 de niños que tienen un déficit crónico de proteínas. Y hasta, no por cuestiones éticas, sino hasta por cuestiones económicas, esos 9.000.000 de niños estarían después golpeando las puertas de los hospitales, presionando a nuestra ya escasa red hospitalaria, porque ellos estarán lesionados en la formación de sus cerebros, por falta de proteínas y hasta en su biotipo. Los estudios que tenemos muestran que algunas poblaciones carenciadas, están experimentando una modificación en su biotipo, reducidos de 10 a 12 centímetros menos de altura, conformación defectuosa en su musculatura con una serie de problemas físicos, que van a ampliar posteriormente la demanda de recursos públicos. Tenemos que enfrentar ese problema.

Además de eso, tenemos un problema de 35.000.000 de brasileños, en un país que tuvo una cosecha de 65.000.000 de toneladas de granos, que tienen un déficit crónico de 400 calorías/día. Ese déficit económico de calorías es, en verdad un bonito lenguaje técnico, para no decir que pasan hambre diariamente. Entonces, tenemos ese desafío.

Tuvimos que modificar las formas de participación del Estado para poder atender a ese desafío. A veces llevando para la propia comunidad la decisión de que hacer, la ejecución de que hacer. Hoy tenemos un programa de leche en el Brasil, que es manejado por la propia comunidad, en vez de abrir reparticiones públicas cuyos costos, a veces, representan 70% en términos de intermediación y prestación de servicios. Hoy tenemos 14.000 asociaciones de barrios que distribuyen tickets de leche, atendemos 5.000.000 de niños. Esta es una de las formas, la otra fue movilizar la propia comunidad para hacer puentes, carreteras, pequeñas obras públicas y a través de esto hicimos 31.000 obras comunitarias; son centenares de puentes de pequeñas carreteras, de asilos, puestos médicos. Los asilos hechos por la comunidad, esto es importante para los señores que tienen todo el día que discutir con los ejecutivos del área pública, son hechos por la comunidad con un costo de Cz\$ 150 por niño al mes. Los asilos del gobierno gastan Cz\$ 1.500 por niño al mes. Entonces procuramos multiplicar los beneficios a través de modificar la propia estructura de acción del Estado. Todo esto es un desafío y es, sobre todo un desafío de nuestra época, porque el Estado es hoy agredido por esa demanda que nace del propio pueblo. Nosotros que pertenecemos a naciones que no tienen la pretensión de disputar hegemonías mundiales tenemos que estar muy atentos a eso, porque a veces, detrás de esa insatisfacción se montan esquemas de disputas de hegemonías, que nada tienen que ver con nuestra nación. Aquí tenemos el ejemplo de España, y pido disculpas por citar el ejemplo español; si analizamos profundamente la historia de la guerra española, verificamos que en verdad España perdió casi 1.000.000 de hijos en una disputa de hegemonías entre países. Si mi interpretación histórica no es correcta, parte de ella es significativamente correcta.

¿Y que encontramos en el mundo después de la 2da. Guerra Mundial? Las grandes naciones no tienen más el coraje y el buen sentido de un enfrentamiento directo; no van a luchar entre ellos; entonces escogen áreas localizadas y estimulan grupos para disputar esa hegemonía. Esto ocurre en América Central, Asia, Africa, y podría ocurrir en Brasil. Fue el génio político de Tancredo Neves que evitó esto, nosotros dejamos que nuestro territorio, nuestro pueblo, sirviese de campo para disputas ideológicas y de hegemonías que no interesan a la nación Brasileña. Entonces, responde a ese desafío social, no dejar margen para que esa población sirva de masa de maniobra para que la derecha o la izquierda implanten dictaduras, es un trabajo fundamental. Y los señores preguntarán: ¿qué tiene que ver el presupuesto con todo esto? Yo diría que mucho. El presupuesto es la opción adecuada de un pueblo de como gastar su dinero. En términos de eficacia, en términos del destino de este dinero a las poblaciones más carenciadas. Pienso que el instrumento presupuestario es hoy el instrumento de perfeccionamiento de la acción del Estado.

El hombre de presupuesto, hoy, tiene que estar pertrechado para, sintonizando o participando permanentemente de la propia preparación de los programas de gobierno, cuestionar el destino de los recursos, optimizar su aplicación, hacer comparaciones. Tenemos instituciones formales de fiscalización de la aplicación de los recursos públicos, casi siempre con aquel espíritu escritural, y apenas documental. Hoy tenemos que analizar, y el computador es un gran instrumento para eso, los costos efectivos de las obras. No interesa que la documentación sobre un tramo de carretera de 100 kilómetros sea perfecta, con todos los

sellos al día, las licitaciones en orden, lo que interesa es compara ese tramo de carretera con otros tramos de carretera, y ese va a ser el segundo gran paso en la efectiva normalización de la aplicación de recursos públicos. Hoy tenemos que comparar esos costos, verificar lo que puede ser hecho en forma más barata, no porque queramos economizar con el niño del asilo, sino porque queremos dar asilo a todos los niños que lo necesitan, y no un grupo de pocos niños donde se tiene un film de color para la televisión. Y se trata apenas de 0,5% de los niños brasileños entonces todo eso, el apoyo que encontramos, fue justamente el apoyo en el presupuesto. Y conseguimos más, el presupuesto brasileño, ahora, refleja la realidad brasileña.

El presupuesto en el Brasil era una pieza curiosa. Representaba apenas un 30% de los recursos públicos. En el Brasil, el gobierno era como una familia que tenía una cuenta bancaria, en general en rojo, y 3 personas de la familia librando cheques, sin consultar esas cuentas. Esa cuenta es el presupuesto, y esa cuenta no era consultada. Teníamos las empresas estatales librando cheques, el presupuesto monetario librando cheques, emitiendo dinero, emitiendo títulos, pagando intereses, a veces absurdos, teniendo los fondos que representaban el volumen de recursos igual al presupuesto; en cuanto el presupuesto llegó a un trillón de cruzados, ellos estaban en 900 billones. Nosotros unificamos ese presupuesto.

El Congreso tiene hoy, en las manos, un gran instrumento de decisión política. Tiene hoy mucho más que la libertad de debatir los temas económicos, políticos, sociales, tiene el poder decir donde es que el gobierno va a gastar su dinero. Y no hay discurso que haga suceder algo si los recursos no están asignados para ese fin, y es en el presupuesto en donde está ese punto.

Quiero decir de la gran esperanza que tenemos de que este cónclave sume para los pueblos que vienen batallando para su desarrollo. Para que este congreso se haga en un clima de optimismo. Podemos modificar este estado de cosas, es posible que nuestra acción sería una fuga, una irresponsabilidad, una alienación, un marginalismo de nuestras elites, si dijésemos: la cosa está mala y no tiene solución; si tiene solución. Las cosas son hechas cuando tenemos la disposición de hacerlas. Nosotros no podemos equivocarnos pensando, tenemos que equivocarnos haciendo. Esto parece un poco un alegato antiplaneamiento. Pero cuando recibimos la responsabilidad de hacer esos programas comunitarios, comenzamos a ejecutar las cosas, diría casi, que estamos montando un Boeing en el aire, armando sus piezas, asegurando sus turbinas. Porque también la América Latina no puede esperar. Tenemos que actuar rápido. Esa es la gran responsabilidad de nuestras elites.

Digo que, aún con las dificultades que tenemos, aún con los problemas que tenemos en frente, nosotros podemos, debemos y vamos a modificar eso. Con trabajo de personas como los señores, que a veces abandonan la oportunidad de una diversión, un justo reposo, para debatir aquí esos temas, que son temas cansadores, difíciles, pero necesarios para que podamos vivificar el presupuesto.

Gran instrumento, junto con el planeamiento es la coordinación. Para hacer una modificación en la propia posición del Estado, para que el Estado responda a sus mandos, para que el Estado pueda ser el gran instrumento de desarrollo económico, de efectiva democratización del país, y, finalmente de justicia social. Yo hablo esto, porque hablando, escribiendo, actuando o pensando, creo en la persona humana, creo en su capacidad modificadora. Pienso que nosotros no podemos caer en el conformismo, en la estagnación, en la alienación y en el marginalismo. Tenemos que asumir, podemos y vamos a asumir esa responsabilidad. Hago votos para que este Congreso, este Cónclave, esta reunión, traiga frutos provechosos y, entre esos frutos una modificación del propio espíritu de aquellos que están lidiando con la cosa pública, aparentemente abstracta, pero cuando se trasladan de una columna para otra algunos en millones de cruzados o algunas centenas y centenas de dólares, estamos haciendo opciones políticas, opciones políticas de la mayor importancia para la población. Vamos a trabajar, vamos a construir, porque el futuro está en la mano de aquellos que creen en el futuro. Vamos a pensar en grande para construir naciones fuertes y soberanas, y el instrumento de eso es la racionalización de la acción del Estado, esa racionalización que no puede perder de vista que el Estado fue hecho para servir al hombre y no el hombre para servir al Estado. Dentro de una visión integral de la persona humana, el hombre es un ser integral, que tiene una vida espiritual, que tiene una vida material, que tiene una vida cultural y él tiene que ser respetado y atendido en todo eso. Vamos a colocar al Estado sin deshumanizarlo, haciendo esto nosotros estaremos construyendo una nueva sociedad. Es la sociedad que se encuentra con nuestra vocación latina, con aquello espiritual que existe en nuestra formación, que es el deseo de ver a las personas felices, teniendo trabajo, teniendo sentimiento, desarrollando su cultura y participando, con su familia en el desarrollo de las naciones. Vamos a trabajar juntos porque hablando, escribiendo, actuando o pensando, creo en el futuro del Brasil y creo en el futuro de la humanidad, por el trabajo, por la inteligencia, por la dedicación y, sobre todo, por el amor.

Muchas gracias.

**EL FINANCIAMIENTO DEL GASTO  
PUBLICO CON DEUDA**

**Lic. Jorge Sereno – Lic. Jorge Dompin**

**1987**



## **EL FINANCIAMIENTO DEL GASTO PUBLICO CON DEUDA**

Todo análisis sobre la deuda pública normalmente discurre sobre algunos de los siguientes aspectos:

- Efectos económicos del financiamiento del gasto público con endeudamiento.
- Política pura de deuda, considerando como tal la que define una determinada composición del endeudamiento total.
- Relación entre las políticas de deuda, monetaria, fiscal y cambiaria en el contexto de un plan de estabilización en países con o sin problemas agudos de endeudamiento.

En este trabajo se intenta una descripción de los principales efectos económicos teóricos del financiamiento del gasto público con deuda. Asimismo, se distingue el uso del crédito como financiación del gasto de lo que denomina Política pura de deuda.

Este análisis tiene por objeto brindar un marco conceptual que permita analizar alguna situación real; en este caso, se presenta información del caso Argentino, particularmente en lo que respecta a su endeudamiento externo y su evolución más reciente.

### **I. Efectos económicos del financiamiento con deuda:**

#### **1. Asignación de recursos**

Habitualmente se reconocen tres formas de financiar el gasto público: impuestos convencionales, endeudamiento y monetización del déficit (impuesto inflacionario). A partir de esta distinción merecen analizarse los efectos económicos de las diferentes formas de financiar un gasto público dado.

Interesa destacar que este análisis distingue dos aspectos: los efectos sobre la asignación de recursos, entre diferentes generaciones y dentro de cada generación, por un lado; y los efectos macroeconómicos, es decir, la incidencia sobre las principales variables macroeconómicas de cada forma de financiamiento utilizada, por otro.

El método de análisis desarrollado habitualmente consiste en comparar los efectos diferenciales de la utilización de las formas alternativas de financiar un gasto público dado, concretamente la aplicación de impuestos versus el uso del crédito.

##### **a) Asignación de recursos inter e intrageneracionales derivada del endeudamiento interno**

Este tipo de análisis apunta a responder a la pregunta: Quién, efectivamente, soporta la carga de la deuda pública. ¿Las generaciones presentes o las futuras? ¿Los sectores de mayores ingresos o los más desposeídos? ¿Los asalariados o los rentistas?, etc.

Esta discusión reconoce como punto de partida la definición del concepto 'carga de la deuda'. A menudo se confunde la incidencia real con el efecto financiero del endeudamiento lo que conduce a afirmar que son los contribuyentes futuros quienes soportan dicha carga ya que deberán pagar los mayores impuestos para cancelar los intereses y, eventualmente, el rescate de la deuda.

Una correcta definición de carga, como la disminución de recursos reales disponibles para su utilización por el sector privado (Consumo e Inversión), puede conducir a resultados diferentes ya que, en condiciones de equilibrio a largo plazo, un mayor gasto público sólo puede llevarse a cabo a partir de una disminución equivalente del gasto privado que libere los recursos reales necesarios para tal expansión fiscal.

Desde otro punto de vista, se argumenta que puede haber una transferencia de la carga de las generaciones presentes a las futuras si la reducción del consumo de la generación presente (el desplazamiento -crowding out- que produce el gasto público) se compensa con un mayor consumo futuro, cuando los tenedores de bonos actuales los vendan a las futuras generaciones. Alternativamente, puede considerarse que si el gasto público actual afecta mayormente el nivel de ahorro presente y, con ello, la inversión, se afectará el stock de capital y, por esa vía, las posibilidades de crecimiento futuro del ingreso.

Estos enfoques alternativos parten de suponer que los miembros de la generación presente consideran que los servicios de la deuda pueden ser financiados con un nuevo endeudamiento, o bien que se pueden 'liberar' de la carga impositiva necesaria para el pago de dichos servicios.

En tales casos, se argumenta, las generaciones presentes experimentan un efecto riqueza derivado de la tenencia de bonos emitidos por el Gobierno y, por lo tanto, el financiamiento del gasto con endeudamiento tiene un efecto expansivo, al reemplazar a los impuestos como medio de financiamiento.

Sin embargo, estas conclusiones se desprenden de un conjunto de supuestos restrictivos: vidas finitas, mercados de capital imperfectos, incertidumbre sobre la incidencia futura de los impuestos, una inadecuada percepción de la carga impositiva futura derivada del endeudamiento actual, etc.

Robert J. Barro disiente con estos argumentos señalando que las transferencias intergeneracionales de recursos (Herencias, por ej.) significan la imposibilidad de eludir la carga impositiva futura a perpetuidad. De igual forma, quedaría descartado el argumento de la carga que significa un menor stock futuro de capital por reducción de la inversión presente ya que estas transferencias intergeneracionales podrían ajustarse en forma compensatoria.

Por otra parte, suponer una preferencia por el endeudamiento presente supone una mayor eficiencia del Gobierno en la prestación de servicios de intermediación financiera al brindar al contribuyente un crédito de más bajo costo (el flujo de impuestos futuros cons-

tituirán el retorno del 'crédito' derivado de la postergación del impuesto presente) que el que estaría en condiciones de otorgar un intermediario financiero privado.

En consecuencia, si los contribuyentes de la generación presente descuentan el flujo de impuestos futuros adecuadamente, el ingreso disponible se reducirá aún en el caso del financiamiento con endeudamiento.

Esta réplica de Barro a las afirmaciones sobre un presunto efecto riqueza del financiamiento del gasto público con deuda, conduce a afirmar que es indiferente el medio elegido ya que la elección verdadera es entre pagar impuestos en el presente o en el futuro.

No obstante, cabe señalar que dentro de una misma generación pueden presentarse diferencias entre sus miembros, que induzcan a preferir uno u otro tipo de financiamiento.

Así pueden señalarse:

- i) Diferencias entre rentistas y asalariados: un impuesto actual extraordinario afectaría en mayor proporción a los acervos patrimoniales, en tanto que la imposición futura afectará el flujo de ingresos. A ello se agrega que en general existe una mayor concentración de la riqueza que del ingreso; ambas razones llevan a que los asalariados prefieran impuestos actuales a endeudamiento.
- ii) Diferencias de expectativas de progreso: Quienes esperen un flujo creciente de ingresos futuros preferirán, dada la progresividad del sistema tributario, impuestos actuales a futuros.

Estos es aplicable, como un caso particular, a las personas jóvenes en relación a las de mayor edad.

- iii) Diferencias en las expectativas sobre el lugar de residencia: preferirán la deuda quienes esperan mudarse evitando así, la carga impositiva futura. Este factor es más importante cuanto más pequeña sea la jurisdicción política de que se trate (Gobiernos locales y provinciales) dado el elevado costo de traslado.
- iv) Diferencias en el tamaño de las familias: los casados, con hijos, preocupados por la suerte futura de sus descendientes preferirán los impuestos actuales.

## **b) Deuda interna y el efecto distorsivo de los impuestos**

Al margen de las circunstancias que pueden conducir a diferentes conductas intrageneracionales, hay un aspecto que merece destacarse en forma particular: asumido el efecto distorsivo que tienen los impuestos sobre la asignación de recursos, incrementándose el costo de bienestar en forma creciente a niveles mayores de imposición, la utilización de deuda puede conducir a una asignación más eficiente en la medida que 'suaviza' el impacto impositivo al distribuirlo en el tiempo. Este argumento es particularmente importante en el caso del financiamiento de un gasto extraordinario (Guerras, catástrofes naturales, etc.).

### c) Deuda externa

El análisis desarrollado en los dos puntos anteriores se refiere al caso de la emisión de deuda pública interna. En el caso de la deuda externa <sup>1</sup> los pagos futuros de intereses (y 'amortización') se "filtran" hacia el exterior de modo que habrá, efectivamente, una carga financiera y real para las generaciones futuras más que una transferencia intrageneracional como en la deuda interna (desde contribuyentes a tenedores de títulos). La atención de tales servicios requiere generar un excedente externo para afrontar el pago, lo que implica una limitación al bienestar de la comunidad. Este efecto se verá agravado si el endeudamiento externo financió gastos de consumo o inversiones no rentables, ya que la ausencia o bajo retorno del gasto no permitirá compensar el pago de los intereses.

## 2. Efectos macroeconómicos del financiamiento con deuda

### A) Efectos sobre el nivel de actividad

Nuevamente se acude al análisis comparativo de financiar un determinado gasto con endeudamiento frente al uso de medios alternativos.

Tradicionalmente, en los límites del enfoque Keynesiano (precios fijos, producto variable, economía cerrada) se distinguen las siguientes diferencias entre las distintas formas de financiamiento atendiendo a los efectos expansivos de un cierto gasto público a financiar:

- i) Emisión monetaria: la más expansiva de todas las formas de financiamiento por cuanto evita la suba de interés de una expansión en el gasto público, induciendo, además, un incremento en el gasto privado si se considera a la canchada de unero como argumento de la función consumo (efecto riqueza).
- ii) Endeudamiento: es menos expansiva que la emisión por el efecto de la suba en la tasa de interés que reduce la demanda privada de inversión. El resultado final asegura un producto mayor con mayor participación del gasto público, menos inversión privada y mayor consumo privado en la medida que los bonos del Gobierno se consideren riqueza y, por ende, se incluyan como argumento de la función consumo. Este análisis descarta la 'capitalización' de los mayores impuestos futuros para el pago de la deuda.
- iii) Impuestos: este medio constituye el más restrictivo (menos expansivo) de todos los esquemas de financiamiento al provocar una disminución del ingreso disponible que afecta al consumo. <sup>2</sup>

Los fenómenos inflacionarios y la existencia de inflación con expansión o de inflación con recesión (stagflation), etc., condujeron a replantear esta interpretación de la realidad. Así, la posibilidad del cobro del impuesto inflacionario en el presente (con monetización del déficit) o en el futuro (con las expectativas de un déficit mayor derivado del pago de intereses del endeudamiento presente) introduce cambios importantes en las conclusiones.

- a) El financiamiento monetario no produce efectos sobre las variables reales en el largo plazo (neutralidad del dinero) manteniéndose invariable la producción agregada

y la tasa de interés real. El intento de reducir la tasa real de interés a través de la emisión de dinero puede tener éxito en el corto plazo, hasta que las expectativas de inflación se adapten al nuevo nivel de equilibrio a largo plazo dada la invariabilidad de la producción potencial.

En consecuencia, un gasto público financiado con emisión, en algún momento producirá una reducción equivalente del gasto privado como consecuencia de la influencia sobre el ingreso disponible (disminución) del impuesto inflacionario.<sup>3</sup>

- b) La financiación con impuestos convencionales (no inflacionarios) o con deuda, tiene diferentes efectos sobre la composición del gasto: menor consumo en el caso de impuestos, o menor inversión cuando el financiamiento se basa en la emisión de la deuda.

Sin embargo, estos efectos diferenciales desaparecen en la medida que los agentes económicos descuenten correctamente el flujo de mayores impuestos futuros para la atención de la deuda, de modo que, en todos los casos, el ajuste se producirá en el consumo a través de la reducción en el ingreso disponible, permaneciendo invariantes el producto agregado y la tasa de interés real.

Un análisis adicional que merece realizarse es el de los resultados de una política que, para un gasto público dado, afecta el stock de deuda por cambios en la cantidad de dinero (política de liquidez) o en los impuestos (cambios en el déficit). El rescate de deuda por emisión monetaria tiene efectos expansivos hasta que la tasa de inflación esperada se adapte a la nueva situación afectando el ingreso disponible.

En el caso del rescate de deuda con mayores impuestos no habría efectos significativos si en el momento de la emisión de la deuda los agentes económicos hubieran anticipado los impuestos futuros. De no ser así, el cambio en el stock de deuda tiene efectos contractivos.<sup>4</sup>

#### **B) Economía abierta: efecto sobre el tipo real de cambio**

En el caso de una economía abierta es necesario distinguir los resultados que emanan de diferentes esquemas cambiarios: tipo de cambio fijo o flexible.

Interesa señalar, en el caso particular de este trabajo, las relaciones existentes entre la política cambiaria y el gasto público y su financiamiento.

En el caso en que se aplique un esquema de tipo de cambio fijo y teniendo en cuenta que el tipo real de cambio es

$$e = E \cdot \frac{P_t}{P_N}, \text{ donde:}$$

E: tipo de cambio nominal (unidades de moneda doméstica por dólar, por ejemplo)

P<sub>C</sub>: Índice de precios en divisas de los bienes comerciados internacionalmente.

P<sub>N</sub>: Índice de precios domésticos de bienes no comerciados.

Dado que la inflación internacional más la tasa de devaluación (igual a cero con tipo de cambio fijo) determina el incremento de precios de los bienes comerciados, la inflación de bienes no comerciados debe ser igual a la de comerciados para que el tipo de cambio real a largo plazo no varíe.

En consecuencia, dado el tipo de cambio y siendo el caso de 'país pequeño' en el mercado internacional, interesa destacar la significación de la política fiscal y de financiamiento en el mercado de bienes no comerciados.

Puede demostrarse que el sector fiscal influye en este mercado por el nivel del gasto, su composición y su financiamiento.<sup>5</sup>

Si el Gobierno se financia con crédito externo hay una expansión de la demanda agregada y el tipo de cambio de equilibrio de largo plazo se reduce, ya que el exceso de demanda presiona sobre el mercado de bienes no comerciados.

Es interesante destacar que si el país tiene 'problemas de endeudamiento' ello se refleja en la inexistencia de crédito externo (o de una tasa de interés real del crédito externo alta, incompatible con el equilibrio de largo plazo, dado el persistente incremento del déficit que origina). En este caso, el déficit del Gobierno (con tipo de cambio fijo, ausencia de inflación internacional y crecimiento real nulo) debe ser cero ya que el déficit del Balance comercial no puede ser financiado con un influjo de capital externo.

Con tipo flexible no hay variaciones en el nivel de reservas ya que el tipo de cambio se ajusta automáticamente ante cualquier desequilibrio en el mercado de cambios.

En tal caso el Gobierno puede financiarse con emisión monetaria (impuesto inflacionario). En este caso habrá una tasa de inflación de equilibrio a largo plazo que será aquella que permita al Gobierno recaudar el impuesto inflacionario para financiar el déficit (dados los supuesto de inflación internacional nula, ausencia de crecimiento real y demanda de dinero estable).<sup>6</sup>

En este caso si el financiamiento es con crédito externo ( $fx=1$ ) el resultado es similar al del esquema anterior de tipo de cambio fijo, de expansión de la demanda agregada.

Por el contrario, si el déficit se financia con emisión el equilibrio del mercado de bienes no comerciados será:

$$\lambda(e) = g [g_N - h(e)] + h(e)$$

que depende del nivel del Gasto Público y de su composición.

### C) Efecto sobre la tasa de interés

Se afirma, generalmente, que la financiación con títulos de la deuda pública presiona la tasa de interés al alza, en tanto la financiación monetaria mantiene a la tasa de interés, razón por la cual tiene un efecto expansivo.

Cabe señalar que, en una economía con inflación, la tasa de interés nominal es función de la inflación esperada

$$i_n = i_r + \pi^e \text{ donde}$$

$i_n$ : Tasa de interés nominal

$i_r$ : Tasa de interés real

$\pi^e$ : Inflación esperada

En consecuencia, de acuerdo a los determinantes de las expectativas de los agentes económicos, la tasa de inflación esperada puede ser mayor, menor o igual que la tasa observada, en cuyo caso la tasa de interés nominal será mayor, menor o igual que la tasa real.

De tal forma, una emisión de títulos que disminuya o elimine la financiación monetaria del déficit puede tener un impacto mayor o menor sobre la tasa de interés según la actitud de los agentes económicos frente a esa decisión; el impacto será mayor si creen que, en definitiva, el déficit se cubrirá con emisión monetaria (rescate de la deuda y pago de intereses). En cambio el efecto puede ser irrelevante si 'creen que el Gobierno cerrará la brecha en el futuro con mayores impuestos', en cuyo caso reducen el gasto actual debido al menor ingreso disponible que computan por el descuento de los impuestos futuros.

Este factor expectativas es particularmente importante en una situación con tipo de cambio fijo (o prefijado) en la que la tasa de inflación de los bienes no comerciados debe converger hacia la tasa de inflación internacional (más la tasa de devaluación prefijada, si fuera el caso) a efectos de que el tipo real de cambio no varíe. Un retraso en el tipo real de cambio (por ejemplo por un lento ajuste fiscal y financiamiento monetario del déficit) puede inducir a los agentes económicos a esperar una modificación inexorable en el esquema cambiario (devaluación). En tal caso, por monetización actual del déficit o por desconfianza en el financiamiento futuro con impuestos, la tasa de interés nominal actual puede ser mayor debido al riesgo cambiario.

En un esquema como este la tasa de interés nominal es

$$i_n = i_x + E + j$$

donde:

$i_x$ : tasa de interés internacional.

$E$ : tasa de devaluación anunciada (igual a cero con tipo de cambio fijo).

$j$ : riesgo cambiario

## **II. Política pura de deuda**

Se entiende por Política de deuda a aquella que define la composición del stock de deuda. En general, tiende a confundirse con la Política monetaria o de liquidez que apunta a cambiar la cantidad de dinero de la economía.

En realidad, la confusión surge de la aplicación de títulos de la deuda para regular la liquidez del mercado (políticas de mercado abierto).

En consecuencia, como Política de deuda interesa la diferenciación en deuda interna y externa, y para un stock dado su composición temporal diferenciando la deuda de corto y de largo plazo. Las medidas de política que se adopten, en consecuencia, tienen por objeto alcanzar una cierta estructura para el stock dado.

Los ajustes en la composición pueden obedecer a:

### **a) Cambios en las expectativas**

Normalmente, si no hubiera expectativas de incrementos en las tasas de interés la tasa de largo plazo debería exceder a la de corto plazo reconociendo una prima de riesgo por la variación de la tasa de interés, que imponga al tomador del título una pérdida de capital si liquida su posición antes del vencimiento.

No obstante, la estructura de tasa puede estar afectada por las expectativas sobre su evolución futura: si se espera una suba las preferencias de los tomadores se inclinarán hacia las colocaciones a corto plazo, incrementándose su precio (disminuye la tasa de interés de corto plazo) y, consecuentemente, disminuyendo el precio de los títulos de largo plazo (aumenta la tasa de interés de largo plazo). El resultado opuesto se verificaría si las expectativas fueran diferentes.

### **b) Las preferencias de los tomadores**

Una política de portafolio tiene por objeto minimizar el riesgo de la cartera para un rendimiento dado. El Gobierno debe tener en cuenta las preferencias de los tomadores y las características de la economía para ofrecer el menú que mejor se adapte a esas condiciones. Así, en una economía inflacionaria el ofrecimiento de títulos valores sin ajuste no tendrán posibilidades de valoración salvo con importantes descuentos (alta tasa de interés).

Así mismo, una tasa de inflación muy cambiante (amplitud en la tasa de variación de la tasa de inflación) puede desalentar la toma de títulos con tasa de interés fija ya que las violentas variaciones en la tasa de interés de mercado (función de la tasa de inflación esperada) incrementa notablemente el riesgo de pérdidas de capital.

Teniendo en cuenta la íntima relación existente entre las Políticas monetarias y de deuda es importante señalar que la diversificación de títulos públicos les otorga mayor flexibilidad al Gobierno en el proceso de captación de fondos, es decir, se reduce el impacto que tal política puede tener sobre la tasa de interés. En realidad, para un mejor resultado de la política monetaria es conveniente contar con un mercado de títulos públicos ampliamente desarrollado. Esta afirmación refuta argumentaciones referidas a las dificultades que un elevado stock de deuda opone al uso de este medio como instrumento de política monetaria o de liquidez.<sup>7</sup>

### **III. Evolución de la Deuda Pública Argentina –Período 1972-1986–**

En el cuadro I se presenta la información correspondiente al stock de deuda pública, interna y externa, expresada en australes corrientes y en U\$S corrientes, respectivamente. Esta información incluye la deuda pública, interna y externa, instrumentada en títulos-valores y los pasivos con bonos privados y oficiales del exterior por operaciones de crédito directas y con organismos internacionales de crédito, a fin de cada año.

En el cuadro II se presenta esta información expresada en porcentajes del Producto Bruto Interno a precios de mercado. A partir del mismo se observa que en el período bajo análisis la deuda pública se incrementó en términos reales en 223% (un 8,2% anual acumulativo). Es notoria la importancia de la deuda pública externa en este resultado cuyo stock medido en dólares corrientes se multiplicó por 14,3 veces comparado entre extremos.

Por la diferencia de significación y comportamiento se analizarán por separado ambos componentes del endeudamiento total.

#### **A) Deuda externa**

En el cuadro III se presenta la evolución del stock total de deuda externa argentina, pública y privada. Esta distinción es relevante tanto para apreciar el esfuerzo que requiere para el país, en su totalidad, la atención de compromisos que se derivan de tal endeudamiento, como para verificar la magnitud del traspaso de deuda privada al Estado, que se operó a principios de la actual década y que será analizada más adelante.

A partir de los años 1975-76 un importante influjo de capitales produjo un incremento en el endeudamiento externo del país de U\$S 29.883 millones en el período 1972-1981, es decir un 516% que equivale a una tasa anual acumulativa del 20%.

A partir de 1982 la deuda medida en dólares se incrementa a una tasa decreciente (excepto en 1983) llegando a 1986 con una adición total al stock de U\$S 45.916 millones respecto de 1972 que significa una tasa anual acumulativa de 15,7%. El mayor endeudamiento de la última etapa ha sido, primordialmente, la resultante de la capitalización de intereses ante el incumplimiento de pago que el país registró desde mediados de 1982.

No obstante lo señalado, la medición del stock de deuda externa en términos del PBI presenta un comportamiento diferente, partiendo de un 22,4% en 1972 y llegando al 17,5% en el bienio 1979-1980 a pesar del incremento en el stock nominal. A partir de 1981 se registra un permanente incremento hasta alcanzar el 74% del PBI en 1986. Esta diferencia obedece al profundo cambio de precios relativos que se opera en los años 1979/80 cuando se pone en ejecución un plan de estabilización basado en la fijación del tipo de cambio en términos nominales (tipo de cambio prefijado). En dicho período se registra una significativa caída del tipo de cambio real como consecuencia de un crecimiento relativo del nivel de precios de bienes no comerciados debido, fundamentalmente, al incremento registrado en el Gasto público y su financiamiento a niveles incompatibles con la pauta de devaluación. Este deterioro del tipo de cambio real se agrega a un cambio (disminución) en el nivel de equilibrio como consecuencia de importantes medidas de política económica tales como eliminación de derechos de exportación y la reforma financiera. A partir de 1981, en que se abandona tal política de estabilización, se produce un nuevo y violento cambio en los precios relativos pero ahora en sentido contrario. La moneda doméstica sufrió una devaluación de 430,5% en 1981 frente a un incremento de 131,3% de los Precios al consumidor y del 180,2% en los Precios mayoristas.

Estos cambios de precios relativos, además de configurar una evolución indeseable de la economía por el alto costo que implica y por la incertidumbre e inequidad a que suele conducir, tiene importancia desde el punto de vista presupuestario por la gran variabilidad a la que se somete el gasto que se requiere para la atención de la deuda pública, dado un cierto stock de deuda expresado en moneda extranjera. Esta circunstancia unida al cambio en las condiciones financieras internacionales explican el incremento real de los intereses devengados expresados en % del PBI que se presenta en el cuadro IV.

La situación descripta respecto a la deuda externa coloca a la Argentina en el conjunto de países con 'problemas de endeudamiento' esto es, que no paga los servicios que se derivan del stock actual y que parece difícil que pueda pagarlos si se mantienen las condiciones actuales.

Un detalle de los orígenes del endeudamiento y de algunos indicadores significativos pueden dar una idea acabada de la magnitud de este problema:

1) A diferencia de otros países, Argentina no contrajo la deuda para alguno de los fines que 'legalmente' se reconocen.

- a) Formación de reservas (cuadro V que incluye la información sobre Deuda bruta, Reservas internacionales y Deuda neta).
- b) Financiación de un déficit en la Balanza comercial por caída de exportaciones (por deterioro de los precios de los bienes exportables, por ejemplo) o encarecimiento de importaciones (por ejemplo, el caso de los países no petroleros frente a la 'crisis del petróleo') o por un esfuerzo de inversión que acrecienta el acervo productivo del país. En el cuadro VI se presenta la evolución de la Balanza comercial en el período de formación de la deuda (1975-1981) registrándose un equilibrio en la situación acumulada para el período.

En consecuencia, el argentino es un caso típico de endeudamiento que financió una importante fuga de capitales.

2) La composición de la deuda, en pública y privada, no presenta una tendencia definida hasta 1980. A partir de 1981 se produce un traspaso del endeudamiento privado al sector público (estatización de la deuda). De tal modo el endeudamiento neto del Gobierno (Deuda externa Pública menos Reservas internacionales) en el período 1980-1986 se incrementó en U\$S 31.633 millones.

Existen estimaciones de activos externos de residentes argentinos (reales y financieros) por un monto muy similar al del crecimiento de la deuda pública neta que constituye un indicador grosero de esa transferencia al sector privado, compuesto en su mayoría por residentes argentinos. Sin embargo, la característica de este 'subsidio' es que no habría sido neutral (lump-sum) sino fuertemente redistributivo entre grupos no identificados de residentes de modo que hoy todos repudian la deuda calificándola como "un problema del Gobierno con los acreedores" y nadie asumen la atención de los compromisos que de ella se derivan (la carga de la deuda).

Este cambio en la composición de la deuda tuvo un impacto presupuestario de notoria significación ya que los intereses devengados que en el período 1972-1980 ascendieron, como promedio anual, al 2,0% del PBI, se elevaron en 1981 al 7,4%, en 1982 al 10,4% y desde 1983 describen una tendencia francamente decreciente hasta el 3,4% del PBI en 1986. La baja de esos últimos años refleja los resultados de la renegociación de la deuda y de la reducción de los intereses internacionales. No obstante, la magnitud de la deuda impone, por sí misma, una elevada inestabilidad al gasto público por un componente exógeno a la política fiscal. Al respecto, resulta elocuente la evolución del indicador Intereses devengados/Gasto público total (cuadro IV) que revela la significativa e inestable participación del rubro intereses en el total (téngase en cuenta que el sector público se ha definido incluyendo al Gobierno Nacional, Gobiernos provinciales, Empresas del estado nacional, Entes binacionales y Sistemas de Seguridad social nacional).

3) La existencia de la deuda externa requiere, como es obvio, de una prudente política monetaria y fiscal pero, aún así, no parece objetivamente, que sea posible cumplir con los compromisos que de ella derivan.

Partiendo de las identidades contables más simples en una economía abierta

$$Y \equiv C + I + G_o + G_i + X - M \quad (1)$$

$$Y_d \equiv Y - T_x + H \quad (2)$$

$$Y - T_x + H \equiv C + I + (G_o - T_x) + G_i + (X - M + H) \quad (3)$$

$$(X - M + H) + G_i \equiv (S_p - I) + (T_x - G_o) \quad (4)$$

donde:

Y	:	ingreso nacional
C, I	:	consumo e inversión privados
G <sub>o</sub>	:	Gasto público operativo (excluye intereses)
T <sub>x</sub>	:	impuestos domésticos
G <sub>i</sub>	:	gasto en intereses
X	:	exportaciones
M	:	importaciones
H	:	transferencias externas netas
Y <sub>d</sub>	:	ingreso disponible de residentes

Se verifica por (4) que para que exista variación en la posición neta de activos externos (la deuda externa neta de recursos internacionales no varía) es necesario generar un excedente de ahorro sobre inversión privada ( $S_p - I$ ) y/o ahorro en el sector público antes del pago de intereses ( $T_x - G_i$ ) igual a los intereses a pagar (generar los australes necesarios para la compra de divisas por el equivalente al importe de los servicios financieros de la deuda) o, desde otro punto de vista, es preciso generar un excedente en la cuenta corriente del Balance de Pagos, antes del pago de intereses ( $X - M + H$ ) igual al monto de dichos intereses (generar las divisas que se compren con aquellos australes).

En Argentina, en la actualidad, el servicio de intereses de la deuda puede significar, aproximadamente, un importe de US\$ 4.300 millones que equivale al 70% de las importaciones y al 52% de las exportaciones de 1986 y, consecuentemente, es igual a casi dos veces el saldo de la cuenta comercial de ese mismo año.

Cabe señalar, sin embargo, que estas cifras de intercambio comercial se han visto agravadas en el curso de 1987 debido, entre otros, a un notable deterioro de los precios de productos exportables. En consecuencia, y a menos que esa situación se revierta sustancialmente no parece posible generar un excedente de la magnitud requerida a través del ajuste de las importaciones ya que ello implica un nivel de actividad productiva incompatible con el volumen físico de ese bajo nivel de exportaciones.

En consecuencia, la atención de los intereses que se devenguen se traducirá en un permanente incremento en el endeudamiento.

4) En el anexo Renegociación de la deuda externa Argetina se incluye una síntesis de las diferentes etapas del proceso de renegociación que ha recorrido el Gobierno Argentino. El resultado respecto a la situación inicial ha sido el de una baja sustancial de intereses y alargamiento de los plazos de pago. No obstante, por lo expuesto en el punto <sup>3</sup> anterior no es posible ya repagar la deuda sino mantener el stock neto actual.

Esta conclusión explica las afirmaciones de algunos dirigentes políticos y economistas respecto a la necesidad de revertir este resultado en una renegociación que debería iniciar se a poco tiempo de haber concluido la última etapa del proceso iniciado en 1983. Esto no

implica que la negociación haya sido un fracaso, como pretenden algunos dirigentes políticos en función opositora, sino que constituye un hito más en un proceso que no debe pasar por el repudio pero tampoco por el pago en las actuales condiciones.

Este proceso debe terminar en condiciones que permitan el pago de las obligaciones externas asumiendo que ambas partes, el Gobierno argentino y los acreedores, deben participar los errores del pasado y también de los aciertos futuros en lograr un proceso de crecimiento externo y sostenido de la Argentina. Esto supone, sin ninguna duda, que la sociedad argentina deberá persistir en su esfuerzo, pero ahora con un objetivo factible. No ha lugar a proyectos faraónicos que impliquen malgastar la reducción del stock de deuda que se logre ya que el problema será recurrente y en poco tiempo habremos 'recuperado' nuestro stock de deuda, y también, perdido una nueva oportunidad.

Los medios para lograrlo son:

- a) Políticas monetaria, fiscal y cambiaria consistentes que no vulneren las condiciones de equilibrio de largo plazo.
- b) Eliminación de subsidios cruzados y regulaciones que tienen un claro sesgo antiexportador.
- c) Apertura al intercambio liberando el comercio de restricciones extraarancelarias y adopción de una estructura arancelaria que minimice el grado de distorsión.

Estos medios tienen por objeto evitar las modificaciones inesperadas en los precios relativos de las economías con fuertes transferencias de riquezas y alto costo de eficiencia, e incrementar la capacidad exportadora.

## **B) Deuda Interna**

En el marco del elevado nivel de endeudamiento externo descrito anteriormente el financiamiento a través de la colocación de títulos de la deuda en moneda nacional ha perdido significatividad en los últimos años del período bajo análisis. Sin embargo resulta útil destacar que en respuesta a los elevados niveles de inflación que experimentó la Argentina a fines de 1972 se instrumenta la colocación de Valores Nacionales Ajustables previniéndose mecanismos indexatorios de ajuste para el cálculo de sus servicios de manera de estimular su inserción en el mercado. Esta decisión daba cuenta del alto riesgo que implicaba para el sector privado aceptar títulos de renta nominal constante en períodos con alta inestabilidad de precios. Aún así, la misma característica que permitió la expansión de aquellos títulos en el mercado sería la que impulsara años más tarde la decisión de su rescate anticipado como una manera de restringir los mecanismos indexatorios de la economía permitiendo a su vez la apropiación por parte del Gobierno del impuesto inflacionario que eludía el sector privado mediante la tenencia de los títulos. En junio de 1985 con la implementación del Plan Austral el gobierno se comprometió a no emitir para financiar el déficit dándose también por culminado el proceso por el cual se consolidaban los créditos otorgados por el Banco Central al Tesoro mediante la emisión de Bonos consolidados del Gobierno Nacional.

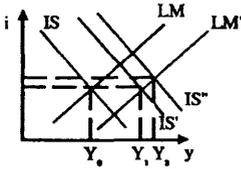
Por otra parte a fines de 1985 el desequilibrio financiero que presentaba la empresa petrolera estatal YPF, tuvo repercusiones sobre la Deuda del Tesoro ya que en un primer momento la empresa emitió títulos ajustables a un año (TCD'S) que posteriormente debieron ser cancelados por el Gobierno Nacional.

La necesidad de generar los recursos necesarios para la atención de los servicios financieros de dichas obligaciones fue resuelta mediante la colocación de Títulos Ajustables de Gobierno Nacional.

Si bien dichos títulos tuvieron franca aceptación en el mercado, su colocación se ha venido realizando con un descuento de importancia sobre el valor nominal lo que revela el alto nivel de rentabilidad requerida por el inversor para evitar los riesgos de una posible liquidación de sus activos si su rescate se produjera vía emisión monetaria.

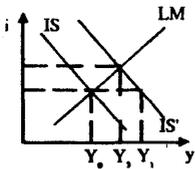
<sup>1</sup> La definición de deuda pública externa se basa en el criterio económico, es decir, deuda que está en manos de no residentes del país del Gobierno emisor.

<sup>2</sup> En el esquema tradicional de curvas IS y LM y bajo los supuestos de precios fijos (es decir, oferta agregada elástica al nivel de precios dado), y elasticidad interés de la demanda de inversión y de dinero, las tres formas de financiar un mismo incremento de gasto público se representan de la siguiente forma:



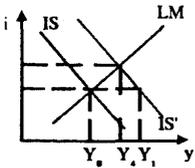
**Emisión monetaria**

Para AG: a) Efecto multiplicador pleno ( $Y_1 - Y_0$ )  
 b) Efecto riqueza de AM incrementa ingreso en forma neta ( $Y_2 - Y_1$ )



**Endeudamiento**

Efecto multiplicador complejo por incremento en la tasa de interés ( $Y_2 - Y_0$ ) < ( $Y_1 - Y_0$ )



**Impuestos**

Efecto multiplicador del presupuesto balanceado ( $Y_1 - Y_0$ ) < ( $Y_1 - Y_0$ )

<sup>3</sup> Se supone, implícitamente, crecimiento real nulo. Asumiendo que la cantidad deseada de dinero en términos reales depende del ingreso real (demanda de dinero de largo plazo)  $\frac{M}{P} = kY$  cualquier incremento en el ingreso  $\frac{dy}{dt} (= \dot{y}) > 0$  permite un financiamiento monetario del déficit (igual a  $k.P.\dot{y}$ ) sin que afecte la tasa de inflación de equilibrio de largo plazo.

<sup>4</sup> No obstante, esta política puede tener efectos distributivos no deseados en la medida que el sistema tributario consagre privilegiados (exenciones, desgravaciones) o la administración tributaria sea incapaz de mantener un bajo o nulo nivel de evasión. En tal caso el rescate de la deuda puede tener efectos distorsivos crecientes.

<sup>5</sup> Dadas las siguientes relaciones:

$$Y = Y_N + Y_c \quad \text{Producto doméstico total}$$

$$\left. \begin{aligned} Y_N &= \alpha(e)Y \\ Y_c &= [1 - \alpha(e)]Y \end{aligned} \right\} \text{Producción doméstica de Bienes en función de } e, \text{ el precio relativo de} \\ \text{bienes comerciados y no comerciados.}$$

$$G_N = g_N \cdot G \quad \text{Gasto público total y en bienes no comerciados}$$

$$H_N = h(e) \cdot H \quad \text{Gasto privado total y en bienes no comerciados (es función de } e, \text{ precio} \\ \text{relativo de bienes comerciados y no comerciados)}$$

$$\left. \begin{aligned} t &= \frac{T_x}{Y} \\ g &= \frac{G}{Y} \\ D &= G - T \\ d &= \frac{D}{Y} = g - t \end{aligned} \right\} \text{Relaciones fiscales, donde:} \\ T_x: \text{ impuestos convencionales} \\ D: \text{ déficit Gobierno}$$

El equilibrio en el mercado de bienes no comerciados

$$Y_N = G_N + H_N$$

$$\alpha(e) \cdot Y = g_N \cdot G + h(e) \cdot H$$

$$\alpha(e)Y = g_N \cdot g \cdot Y + h(e) \cdot Y \cdot (1-t)$$

donde  $Y(1-t)$  es el ingreso disponible. Se supone que se consume íntegramente el ingreso disponible ya que la cantidad de dinero es igual a la deseada y que la inflación internacional es igual a cero.

$$\alpha(e) = g_N \cdot g + h(e)(1-t); \text{ siendo } t = g - d$$

$$\alpha(e) = g_N \cdot g + h(e)(1-g+d) = g[g_N - h(e)] + h(e) + d \cdot h(e)$$

De esta expresión surge que el equilibrio del mercado de bienes no comerciados y (dado el tipo de cambio nominal y los precios internacionales) del tipo de cambio real, dependen del nivel del gasto público ( $g$ ), su composición ( $g_N$ ) y su financiamiento ( $d$ ) -con impuestos o con endeudamiento externo ya que se supone ausencia de inflación, crecimiento real nulo y equilibrio en el mercado de dinero-

<sup>6</sup> Adaptando el esquema formal anterior

$\pi.M$  : Recaudación impuesto inflacionario (tasa de inflación)

$T = T_x + M.\pi$  : Recaudación impositiva total (impuestos convencionales más impuesto inflacionario)

$D = F_x + C_i$  : Financiamiento del déficit (financiamiento externo y emisión de dinero)

$$Y.\alpha(e) = Y.g_n.g + h(e)Y(1 - t_x - \pi \frac{M}{Y})$$

$$\alpha(e) = g_n.g + h(e)(1 - t_x - \pi \frac{M}{Y})$$

Siendo a largo plazo:

$$\pi = \frac{C_i}{M}$$

$$f_x = \frac{F_x}{D}$$

$$c_i = \frac{C_i}{D}$$

$$\frac{\pi M}{Y} = (1 - f_x)D$$

$$\alpha(e) = g_n.g + h(e)[1 - g + d - (1 - f_x)d]$$

$$\alpha(e) = g_n.g + h(e) - h(e)g + d.f_x.h(e) = g[g_n - h(e)] + h(e) + h(e).d.f_x$$

En este caso, aparece  $f_x$  que con tipo de cambio fijo se supone igual a uno ya que las condiciones de equilibrio a largo plazo imponen que  $c_i$  sea igual a cero.

<sup>7</sup> Estas críticas se basan fundamentalmente, en el efecto de nuevas colocaciones sobre el precio de los títulos (suba de tasa de interés) que ocasiona pérdidas de capital desprestigiando los instrumentos de deuda. En realidad estos argumentos encubren una condena al nivel del déficit fiscal en un contexto de un mercado de capitales subdesarrollado.

Además, el efecto sobre la tasa de interés será tanto mayor cuanto más imperfectos son los mercados de capitales y/o sea la movilidad de capitales, por ejemplo, por barreras institucionales que limiten el poder de arbitraje del capital externo

## DEUDA PUBLICA ARGENTINA

AÑO	DEUDA PUB. INTERNA EN MILES DE A	DEUDA PUB. EXTERNA EN MILLONES DE U\$S
1972	1.431	3089
1973	2.970	3426
1974	5.282	4558
1975	26.348	5295
1976	109.649	6648
1977	288.166	8127
1978	365.500	9453
1979	815.500	9960
1980	1.846.300	14459
1981	5.964.900	20024
1982	22.164.500	24280
1983	146.072.000	31709
1984	505.621.000	35527
1985	1.718.600.000	40868
1986	2.704.800.000	44201

FUENTE: B.C.R.A.

## DEUDA PUBLICA ARGENTINA EN PORCENTAJE DEL PBI

AÑO	DEUDA PUBLICA INTERNA	DEUDA PUBLICA EXTERNA
1972	6.9%	11.9%
1973	8.4%	8.5%
1974	10.9%	8.1%
1975	18.4%	10.5%
1976	14.5%	16.0%
1977	13.8%	15.7%
1978	7.0%	14.3%
1979	5.7%	9.2%
1980	4.8%	9.4%
1981	10.9%	16.1%
1982	15.0%	36.0%
1983	21.4%	48.9%
1984	9.6%	45.5%
1985	4.3%	61.6%
1986	3.6%	57.3%

FUENTE: B.C.R.A.

EVOLUCION DE LA DEUDA EXTERNA ARGENTINA  
- EN MILLONES DE U\$S -

AÑO	D. PUBLICA	D. PRIVADA	T. DEUDA EXT.
72	3089	2699	5788
73	3426	2807	6233
74	4558	3410	7968
75	5295	3854	9149
76	6648	3090	9738
77	8127	3634	11761
78	9453	4210	13663
79	9960	9074	19034
80	14459	12703	27162
81	20024	15647	35671
82	24280	14627	38907
83	31709	13360	45069
84	35527	10644	46171
85	40868	8458	49326
86	44201	7503	51704 (1)

(1) HASTA EL TERCER TRIMESTRE DEL AÑO

FUENTE: B.C.R.A.

**SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO  
EVOLUCION DE LOS INTERESES, EL GASTO Y  
LA NECESIDAD DEL FINANCIAMIENTO EN PORCENTAJE DEL P.B.I.**

PERIODO	INTERESES DEVENGADOS	GASTOS TOTALES	NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO	INTERESES DEVENGADOS SOBRE GASTO
1972	1.0%	36.76	5.80	2.8
1973	1.0%	40.63	7.46	2.4
1974	1.2%	46.83	8.17	2.5
1975	1.3%	50.59	15.14	2.5
1976	2.0%	49.18	11.81	4.1
1977	2.0%	43.38	4.71	4.6
1978	3.0%	48.84	6.48	6.2
1979	3.1%	47.11	6.51	6.6
1980	3.4%	49.85	7.47	6.9
1981	7.4%	56.44	13.26	18.1
1982	10.4%	55.37	15.11	18.7
1983	6.0%	67.40	16.08	8.8
1984	5.0%	56.72	12.64	8.7
1985	5.4%	60.15	6.05	9.0
1986	3.7%	56.93	3.63	6.6

FUENTE: DIRECCION NACIONAL DE PROGRAMACION PRESUPUESTARIA MINISTERIO DE ECONOMIA

NOTA: El Sector Público no Financiero incluye Gobierno Nacional, Gobiernos Provinciales, Empresas del Estado, Entes Binacionales y el Sistema de Seguridad Social.

ENDEUDAMIENTO EXTERNO NETO  
- EN MILLONES DE U\$S -

PERIODO	(1) DEUDA EXTERNA	(2) RESERVAS INTERNACIONALES	(1-2) DEUDA NETA
1972	5788	541	5247
1973	6233	1462	4771
1974	7968	1411	6557
1975	9146	620	8529
1976	9738	1812	7926
1977	11761	4039	7722
1978	13663	6037	7626
1979	19034	10479	8555
1980	27162	7683	19479
1981	35571	3877	31794
1982	38907	3226	35681
1983	45069	3470	41599
1984	46171	3734	42437
1985	49326	6227	43099
1986	51704	5792	45912

FUENTE: BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA.

BALANCE COMERCIAL ARGENTINO

PERIODO	BALANCE COMERCIAL			IMPORTACIONES			EXPORTACIONES		
	EN MILLONES DE U\$S	EN % DEL P.B.I.	EN MILLONES DE U\$S	EN % DEL P.B.I.	EN MILLONES DE U\$S	EN % DEL P.B.I.	EN MILLONES DE U\$S	EN % DEL P.B.I.	
	1972	115	0.4%	2284	8.8%	2399	9.3%		
1973	1100	2.7%	2729	6.8%	3829	9.5%			
1974	489	0.9%	4355	7.8%	4844	8.6%			
1975	863	1.6%	4390	8.2%	3527	6.6%			
1976	1124	2.7%	3510	8.4%	4634	11.1%			
1977	1844	3.6%	4761	9.2%	6605	12.8%			
1978	1475	3.8%	5039	7.6%	7520	11.4%			
1979	396	0.4%	8822	8.1%	9218	8.5%			
1980	-3191	2.1%	13081	8.5%	9891	6.4%			
1981	-757	0.6%	11610	9.3%	10854	8.7%			
1982	2677	4.0%	6516	9.7%	9193	13.6%			
1983	3469	5.4%	5822	9.0%	9291	14.3%			
1984	3648	4.7%	5959	7.6%	9607	12.3%			
1985	4753	7.2%	5284	8.0%	10037	15.1%			
1986	2200	2.9%	6100	7.9%	8300	10.8%			

FUENTE: ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA - CEPAL 1972 AL 1986 -

NOTA: El saldo del balance comercial se define como la diferencia entre exportaciones e importaciones de bienes y servicios reales.

GRAFICO I

EVOLUCION DE LA DEUDA EXTERNA ARGENTINA  
- EN MILLONES DE U\$S -

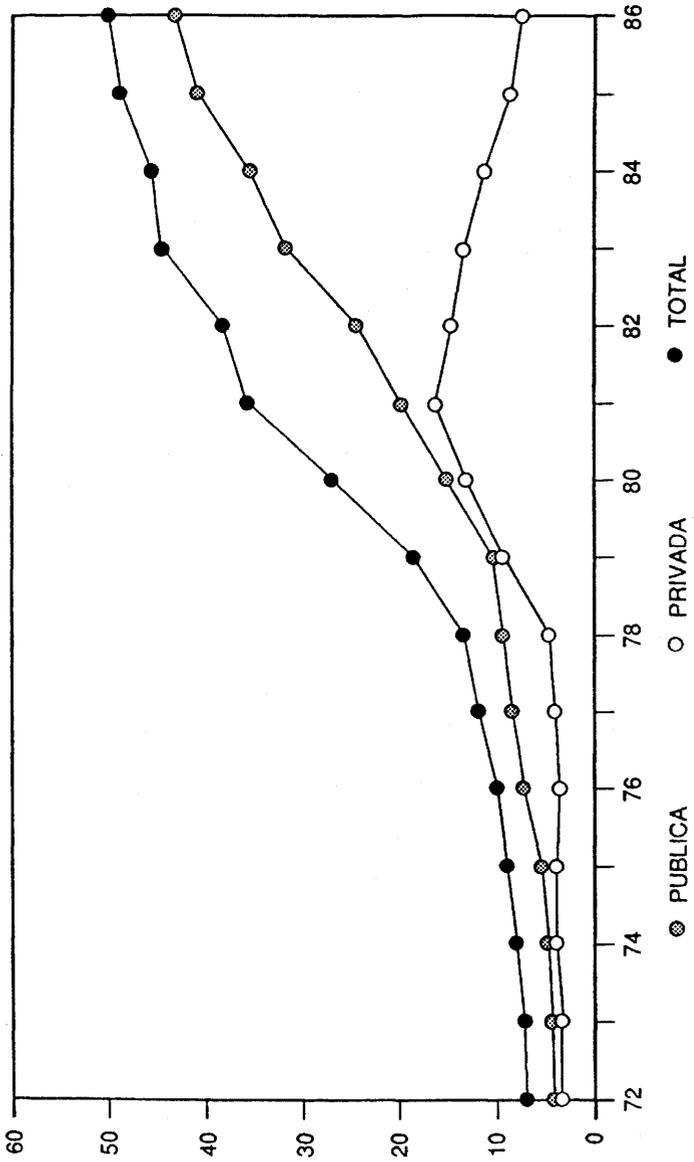
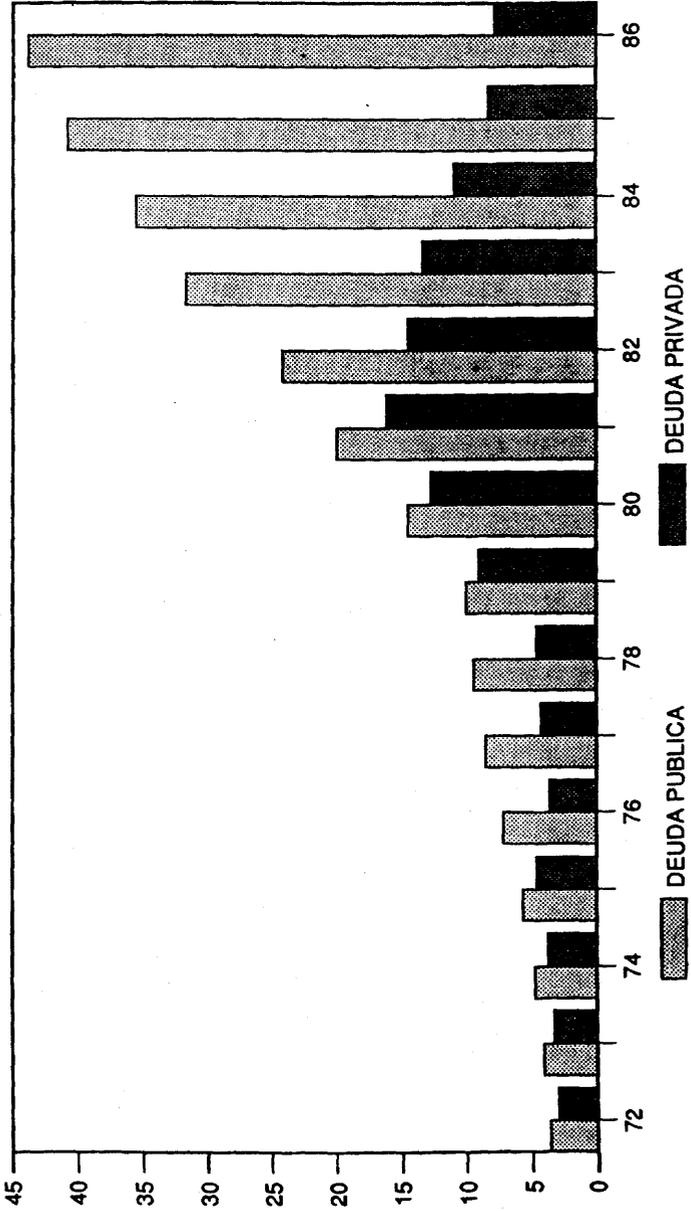


GRAFICO II

EVOLUCION DE LA DEUDA EXTERNA ARGENTINA  
- EN MILLONES DE U\$S -



## ANEXO

### RENEGOCIACION DE LA DEUDA EXTERNA - EL CASO ARGENTINO -

A mediados de 1982 y culminado el conflicto bélico que sostuvo la Argentina con Gran Bretaña por las Islas Malvinas, el país reconoció la crisis de balance de pagos que debía enfrentar.

El sendero de sucesivas negociaciones por la Deuda externa comenzaba a ser recorrido por la Argentina. Dichas negociaciones se llevarían a cabo, fundamentalmente, en dos frentes, uno representado por la Banca extranjera y el otro por el Fondo Monetario Internacional sin cuyo aval, generalmente expresado mediante la firma de un acuerdo Stand By, no pueden cerrarse los acuerdos con los Bancos. En los cuadros anexos se presenta un detalle de los tres programas financieros acordados por la Argentina con la banca extranjera durante el período 1982-1987.

Se observa como las duras condiciones pactadas por la Argentina en el plan financiero 1982-1983, reflejadas en spreads superiores a los 2 puntos sobre las tasas internacionales de referencia (Libor o Prime) y estrechos plazos de vencimiento (no superiores a los 7 años), son flexibilizadas en el acuerdo financiero 1984-1985 reduciéndose los spreads en casi 1 punto porcentual en promedio y accediendo a plazos de vencimiento superiores a los diez años. También se incluye la opción de aplicar la tasa de Certificados de Depósitos sobre la deuda pública refinanciada.

En detrimento de lo antes dicho, la introducción de la cláusula ONLENDING como mecanismo de reasignación de los fondos frescos provistos por los bancos fue severamente cuestionada. Tanto por que implicaba el control por parte de la Banca Extranjera sobre la asignación de crédito a entes privados representando mayores costos en términos de comisiones y spreads a pagar cuanto porque su aplicación reducía el control de las autoridades monetarias sobre la evolución de la base monetaria en deterioro del cumplimiento de las metas pactadas con el FMI.

Este punto fue subsanado en la última rueda de negociaciones (I trimestre de 1987) al eliminarse dicha cláusula en los compromisos de aportes de plata nueva y se redujo el anterior on lending a un total de 600 millones de dólares a desembolsar en cinco años. Adicionalmente se amplía a 3 años el plazo de los préstamos instrumentos a través de este mecanismo estimulando aquellos que estuvieran orientados a la inversión.

Respecto de la refinanciación de la deuda se extendió el plazo de su vencimiento (85% a 19 años con 6 años en promedio de gracia) de modo que los primeros vencimientos de capital se producirán a partir de 1992 con un régimen de amortizaciones crecientes en beneficio de un mejor perfil de vencimiento (ver cuadro IV).

La eliminación definitiva de la tasa Prime, una sustancial reducción de los spreads (9/16 de 1% anual sobre Libor a CD) y la suspensión de comisiones por refinanciación su suma a los logros mencionados anteriormente.

El monto estimado en dólares del ahorro anual obtenido por las mejoras alcanzadas equivale a 370 millones distribuidos de la siguiente forma:

- Renegociación Deuda Pública	280 millones
- Plata Fresca	20 millones
- Títulos de salida (Hipótesis de máxima)	70 millones
	<hr/>
Total:	370 millones

La creación de instrumentos alternativos de participación ("Títulos de salida") permite que los bancos de relativa exposición en la Argentina así como aquellos que deseen otorgar mayores plazos y acepten un menor rendimiento de sus créditos en la Argentina pudieran compensar su obligación como proveedores de nuevos fondos mediante la suscripción de dichos títulos (ver Cuadro III). De esta manera no solo se reduce el número de los bancos firmantes del contrato de plata nueva 1987 sino que se procura la reducción de intereses señalada en el cuadro arriba presentado. Adicionalmente se incluye un programa de capitalización de la deuda externa dentro del nuevo acuerdo. El mismo combina la reducción de deuda con la obtención de financiamiento adicional por un monto total aproximado de 3.800 millones de dólares en 5 años destinado a reactivar el sector privado de la economía y a incrementar su eficiencia y competitividad internacional.

CUADRO I

PLAN FINANCIERO ARGENTINO 1982 - 83  
- CIFRAS EN DOLARES -

CONCEPTO	MONTO PROGRAMADO	TASAS DE INTERES	PLAZO	AMORTIZACION	COMISIONES
PRESTAMO PUENTE	1.300 MILLONES	1 1/2 S/PRIME ó 1 5/8 S/LIBOR	ATADOS A STAND BY F.M.I.		a) FACILIDAD 1% b) AGENTE 300.000 c) COMPROMISO 1/2%
PRESTAMO A MEDIANO PLAZO	1.500 MILLONES	2 1/8 S/PRIME ó 2 1/4 S/LIBOR	5 AÑOS con 3/GCIA	9 TRIMESTRES	a) FACILIDAD 1 1/4% b) AGENTE 300.000 c) COMP 7/16-1/2%
PRINCIPIOS REFINANC. SEC PUBLICO	9.200 MILLONES	2 1/8 S/LIBOR ó 2 1/5 S/PRIME	7 AÑOS con 3/GCIA	17 TRIMESTRES	a) FACILIDAD 1 1/8% b) AGENTE A ACORDAR CON LA EMPRESA
CONTRATO AEROLINEAS	250 MILLONES	2 1/8 S/LIBOR ó 2 S/PRIME	7 AÑOS con 3/GCIA	17 TRIMESTRES	a) FACILIDAD 1 1/8% b) AGE. 140000 + 35000 c) MORA 1%

FUENTE B.C.R.A Y MINISTERIO DE ECONOMIA

NOTA: Los contratos incluían cláusulas tales como las de Cross Default, protección de aumentos de costos, renuncia a la inmunidad soberana y determinación de tribunales en New York.

PLAN FINANCIERO ARGENTINO 1984 - 85  
- CIFRAS EN DOLARES -

CONCEPTO	MONTO PROGRAMADO	TASAS DE INTERES	PLAZO	AMORTIZACION	COMISIONES
CREDITO A PLAZO 1985	3.700 MILLONES	1 1/4 S/PRIME ó 1 5/8 S/LIBOR	10 AÑOS con 3/GCIA	15 SEMESTRES	a) FACILIDAD 5/8% b) AGENTE 600.000 c) COMP. 1/2%
FACILIDAD COMERCIAL Y DEPOSITOS	500 MILLONES	1% S/PRIME ó 1 3/8 S/LIBOR	4 AÑOS	AL VENCIMIENTO	a) FACILIDAD 1/2% b) AGENTE 200.000 c) COMP. 270.000
REFINAN. SECTOR PUBLICO	10.000 MILLONES	1 3/8 S/LIBOR 1 3/8 S/C.D. 1 3/8 S/PRIME	11 AÑOS con 3/GCIA	-----	a) AGE. A ACORDAR CON LA EMPRESA
MANTENIM. CREDITO COMERCIAL	1.200 MILLONES	1/8 S/LIBOR 3/4 S/C.D. 3/4 S/PRIME	360 DIAS	S/PRESTAT.	a) FACILIDAD 1/8% b) MORA 1%
FACILIDADES MERCADO MONETARIO	1.400 MILLONES	1/4 S/LIBOR	360 DIAS	S/PRESTAT.	a) FACILIDAD 1/8% b) MORA 1%

FUENTE: B.C.R.A. Y MINISTERIO DE ECONOMIA.

**NOTA:** El acuerdo financiero está integrado por cuatro partes de contratos:

- I) "Aportes de plata fresca"
  - a) Crédito a plazo 1985 por 3.700 millones. Características principales:  
Incluye normalización de vencimientos de deudas desde 1982 a 1985 inclusive. Prestatario Original: B.C.R.A.  
Distribución: 33% BCRA, 66% Empresas públicas y privadas. Mecanismo de redistribución del Crédito: ON LENDING.  
La banca extranjera conserva el derecho de reasignar internamente el préstamo.
  - b) Facilidad crédito comercial y depósito por 500 millones. Prestatario Original: B.C.R.A., usuarios en segunda instancia:  
Bancos Argentinos con sucursales en el extranjero. En ambos contratos la República garantiza montos que mantiene el B.C.R.A. y aquellos que se reprecstan a Empresas Públicas. Se fijan tribuнаles en Nueva York y se resigna la inmunidad soberana.
- II) a) Acuerdo de refinanciación garantizado: Referido a obligaciones vencidas de deudores públicos entre 1982 y 1985 aproximadamente 10.000 millones.  
b) Programa de refinanciación para el sector privado: Se refinancian deudas de capital no comerciales con vencimientos entre 1984 y 1985; con seguros de cambio o sin ellos y los SWAPS mediante la emisión de BONOD o PROMISORY NOTES.
- III) a) Facilidad de mantenimiento de crédito comercial por 1.200 millones.  
b) Facilidad STAND BY de mercado de dinero aproximadamente 1.400 millones.
- IV) Enmiendas sobre contratos Firmados por Wehbe, ajustando cronograma de vencimientos y condiciones financieras al nuevo acuerdo financiero.

CUADRO III

ULTIMO ACUERDO CON BANCOS 15/4687  
- CIFRAS EN DOLARES -

CONCEPTO	MONTO PROGR.	TASAS DE INTERES	PLAZO	AMORTIZACION	COMISIONES
CREDITO A PLAZO 1987	1.950 MILLONES NO INCLUYE ON LENDING	7/8 DE 1% S/LIBOR PARA 1.550 MILLONES	12 AÑOS con 5/GCIA	CRECIENTE	3/8 de 1% por Compr. 30 días 1/8 de 1% por Comp. Post.
PRESTAMO COMERCIAL	400 MILLONES	13/15 DE 1% S/LIBOR O C.D.	4 AÑOS		
REFINAN. DEUDA PUBLICA	29.500 MILLONES	13/16 DE 1% S/LIBOR 13/16 DE 1% S/C.D. TASAS FIJAS	25300 M.A 19 AÑOS 4200 M.A 12 AÑOS CON 5 Y 7/GCIA	CRECIENTE	NO SE ABONAN COMIS. POR REFINANCIACION
MANTEN. LINEAS COM. EXIST. AL 30/9/84	1.000 MILLONES	13/16 DE 1% S/LIBOR	DOS AÑOS		1/8 DE 1%
LINEAS DE MERCADO MONETARIO	1.200 MILLONES	3/4 DE 1% S/LIBOR	DOS AÑOS		1/8 DE 1%
TITULOS DE SALIDA	"H" EMISION ESPERADA 150 A 200 MILLONES	7/8 DE 1% S/LIBOR	12 AÑOS CON 5 DE GRACIA	CRECIENTE	
	"B" EMISION LIMITE 1.400 MILLONES	4% ANUAL FIJA	25 AÑOS CON 12 DE GRACIA		

FUENTE: B.C.R.A. Y MINISTERIO DE ECONOMIA

**NOTAS:**

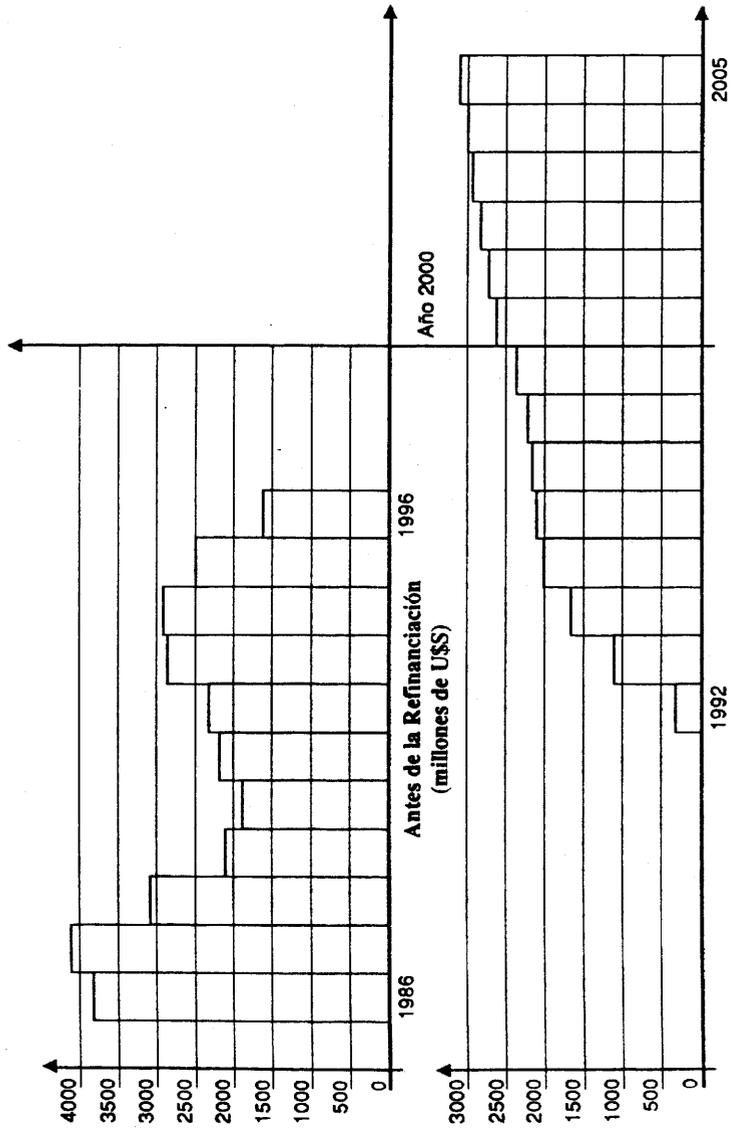
- 1) La refinanciación de Deuda Pública incluye deuda refinanciada en 1983 y 1985, los préstamos de plata nueva de 1983; 1985 y obligaciones públicas emergentes de programas especiales de refinanciación del sector privado.
- 2) Títulos de salida: Obligación tipo "A" para bancos con exposición relativamente pequeña en la Argentina. Se les permite comprar este título en lugar de suscribir el contrato de plata nueva. Obligación tipo "B" para bancos que prefieran conceder una disminución sustancial de interés y largos plazos de pago a cambio de no aportar plata nueva. El Gobierno Argentino solicitó a los bancos comerciales su participación en un programa de inversiones que incluye la conversión de deuda externa para nuevos proyectos de inversión, sujeta a aportes adicionales de fondos externos en proporción menor a uno por uno. Se preve generar un flujo de inversiones por mas de 3.800 millones en cinco años.
- 3)

**ESTRUCTURA DEL REFINANCIAMIENTO  
DE LA DEUDA EXTERNA**

**(MILLONES DE DOLARES)**

<b>AÑOS</b>	<b>ANTES REFINANCIACION</b>	<b>DESPUES REFINANCIACION</b>
1986	3.913	-
1987	4.019	-
1988	3.058	-
1989	2.015	-
1990	1.883	-
1991	2.106	-
1992	2.359	282
1993	2.929	1.074
1994	2.986	1.641
1995	2.544	1.957
1996	1.678	2.020
1997	-	2.083
1998	-	2.146
1999	-	2.209
2000	-	2.524
2001	-	2.587
2002	-	2.650
2003	-	2.713
2004	-	2.776
2005	-	2.839
<b>TOTAL</b>	<b>29.500</b>	<b>29.500</b>

**Antes de la Refinanciación  
(millones de U\$S)**



## Referencias Bibliográficas

- Barro, R.J. : "Public Debt and Taxes" - Money and Expectations Press Cards. 1983.
- Barro, R.J. : "Are Debt net wealth?" - Journal of Political Economy
- Rodríguez, Carlos A. : "Gasto público, Déficit y Tipo real de cambio: Un análisis de sus interrelaciones de largo plazo". Octubre 1980. Serie Documentos de Trabajo número 18. CEMA.
- Rodríguez, Carlos A. : "La Deuda Externa". Diciembre 1986. Serie Documentos de Trabajo número 54. CEMA.
- Fernández, Roque B. : "La política cambiaria y el impacto fiscal del servicio de la deuda pública" - Agosto 1987. Serie Documentos de Trabajo n° 59. CEMA.
- Núñez Miñana, H. : "Finanzas Públicas". Año 1984. Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Plata. Tomo 3.
- Dornbusch, R. y Fischer, S. : "Macroeconomía". McGraw Hill. 1981.
- Dornbusch, R. : "Open Economy Macroeconomics". Basic Books, Inc., Publisher. N.York. 1980.
- García, A. y Junco, S. : "Historia de la Renegociación de la Deuda Externa Argentina". Boletín Informativo Techint. Enero/Febrero 1987, n° 245.
- Ministerio de Economía -República Argentina- : "Resultados del acuerdo alcanzado sobre la deuda externa con los bancos comerciales acreedores de la República Argentina". Comunicado de Prensa. Abril 1987.



**PLANIFICACION, PRESUPUESTOS**

**Y GERENCIA**

**Carlos Matus**

**1987**



## 1 – LA PLANIFICACION SITUACIONAL

La planificación tradicional o planificación normativa está viviendo sus últimos años en América Latina. Sobrevive relegada a tareas decorativas y subsiste por inercia ante los nuevos desarrollos teóricos. La función de planificación ha quedado limitada, por un lado, a la formulación de planes de mediano plazo con métodos más propios de una investigación sobre el futuro, y por el otro, al apoyo intermitente de políticas muy parciales de contingencia en el inmediatismo del corto plazo. Ambas tareas no tienen continuidad ni guardan coherencia y se realizan con métodos rígidos que contrastan con la complejidad y creatividad del sistema social.

Esta debilidad de la planificación no es ajena a lo que ocurre en la región con los sistemas presupuestarios, que también parecen estancados en un formalismo cosmético que desvirtúa el rol de intermediación del presupuesto por programas entre la planificación y la gerencia.

Por su parte, la gerencia está limitada a algunas islas de modernidad creativa que destacan en un mar de rutinas primitivas completamente ajenas a los criterios de eficacia y eficiencia.

Este triángulo - planificación operacional, presupuesto por programas y gerencia pública en vez de ser la base organizativa de una fuerza renovadora constituye hoy en la región la principal debilidad de todo el sistema de dirección gubernamental.

Nuestra posición en materia de planificación es ya conocida. Oponemos la planificación situacional a la planificación normativa y sugerimos que la planificación económica renovada se enriquezca y articule al interior de la Planificación de la Acción de Gobierno. Esta última, como metaplanificación, debe ser una herramienta global de conducción de un gobierno y constituirse en el sistema que le da coherencia a los subsistemas que apoyan la dirección superior.

La propuesta de planificación situacional se fundamenta en estas tres afirmaciones:

**Primera:** Las fallas de la planificación tradicional no se deben a su práctica deficiente, sino a sus inadecuados fundamentos teórico - metodológicos para tratar con sistemas sociales complejos. La planificación económica tradicional es impotente para ser una herramienta eficaz de gobierno.

**Segunda:** El propósito de la planificación no es el futuro sino el presente. El cálculo sobre el futuro sólo es un medio para darle racionalidad al cálculo sobre las decisiones presentes. Ambos cálculos se complementan. El cálculo sobre el futuro es dominante en el plano de la eficacia direccional; el cálculo sobre el presente es dominante en el plano de la acción concreta que cambia las situaciones.

**Tercera:** La planificación económica es inseparable de la planificación política en la teoría y en la práctica; en los escasos casos de buena práctica de la primera en que supera en parte y de hecho sus limitaciones se debe a que la planificación económica es realizada con sentido político y sin atenerse a las restricciones de la teoría normativa. Pero esas buenas prácticas son ocasionales, muy parciales y con resultados apenas aceptables desde el punto de vista de eficacia de gobierno. Un camino para reformular en teoría y modernizar en la práctica los sistemas de planificación tradicionales, consiste en comenzar por formalizar y enriquecer las buenas prácticas de gobierno.

La crítica a la planificación económica vigente puede referirse a un supuesto básico en que descansa toda la teoría de la planificación normativa. Este supuesto afirma que:

“el actor que planifica está sobre o fuera de la realidad planificada y, en consecuencia, no coexiste en esa realidad con otros actores que también planifican”.

A partir de este supuesto, la planificación normativa distingue artificialmente entre sujeto que planifica y objeto planificado, se restringe un diagnóstico único como explicación de la realidad, reduce el proceso social a “comportamientos” representables en “modelos analíticos”, se autorrestringe a lo económico, identifica planificación con diseño en el plano del deber ser, ignora la incertidumbre mal definida, monopoliza la planificación para el Estado y produce métodos de final cerrado, donde la política económica es autosuficiente para alcanzar los objetivos predeterminados del Plan.

En contraste, si adoptamos el supuesto más realista que sitúa al actor que planifica dentro de la realidad y allí coexiste con otros actores que también planifican, ya no es posible distinguir claramente entre sujeto y objeto de la planificación, porque el sujeto está en el objeto y éste contiene a su vez otros actores que también planifican. Aquí aparece la planificación en situaciones de contradicción, lucha y conflicto, donde el diagnóstico ya no puede ser único y objetivo, sino meramente una explicación situacional.

Si reconocemos el conflicto, surge de inmediato un tipo de conducta no rutinaria que se basa en el juicio estratégico o el cálculo interactivo, irreductible a comportamientos sociales. En consecuencia, ya no es posible explicar la realidad conflictiva sólo por medio de modelos analíticos. Se requieren ahora modelos de simulación humana que tienen su origen remoto en el ensayo, el entrenamiento y el juego de guerra (kriegspiel). Pero la simulación humana es de aplicación reciente a las ciencias sociales y no es reconocida ampliamente como un método para conocer la realidad. Tampoco es una técnica bien fundada teóricamente.

En este contexto de conflictos es imposible identificar planificación con diseño normativo, porque para ejecutar su plan cada actor tiene que vencer la resistencia de los otros actores, y en consecuencia, el cálculo del planificador es algo más amplio y complejo que el de un diseñador del futuro. tiene que ser el cálculo de un estratega.

Aparece así el problema estratégico-táctico de la viabilidad y surge como imprescindible considerar en la teoría del plan que los factores políticos de poder son variables que influyen y son influidas por todos los otros elementos considerados. El plan del puede ser se articula así a la normativa del debe ser. Pero el problema estratégico-táctico de la viabilidad es tan cambiante con la situación que el plan, para ser eficaz, tiene que extender sus fronteras hasta abarcar el cálculo inmediato que precede y preside la acción en la coyuntura. Aquí es donde se rescata el presente y surge el plano operacional de la acción o de la voluntad y oportunidad de hacer.

Naturalmente, en la planificación situacional desaparece la certidumbre y el monopolio del Estado sobre la planificación: todos los actores sociales planifican en situaciones de poder compartido.

Si la planificación se confunde con el cálculo totalizante del proceso de gobierno en la acción concreta, entonces ésta tiene que resolver cuatro grandes cuestiones:

- un primer problema de conocer la realidad desde varias perspectivas situacionales, para poder contestar a las preguntas ¿Cómo es la realidad para mí? ¿Cómo es la realidad para el OTRO? ¿Cuáles son mis motivaciones, capacidades y necesidades en la realidad en que estoy inserto? ¿Cuáles son las motivaciones, capacidades y necesidades del OTRO en la realidad en que EL está inserto? En síntesis: ¿Cuál es mi situación?

- un segundo problema de diseño de direccionalidad, para contestar a las preguntas ¿Hacia dónde YO quiero ir? ¿Qué debo hacer para ello? ¿A qué situación-objetivo aspiro? ¿Con qué variedad de plazos debo hacer estas exploraciones en mi intento de crear un futuro?

- un tercer problema de viabilidad, para responder al desafío de sortear las restricciones de la realidad y los obstáculos que me presenta el OTRO, el oponente a mi plan, y

- un cuarto problema de operacionalidad, para abordar la interrogante de lo que debo y puedo hacer hoy y cada día cuando sea hoy con el objeto de avanzar hacia mi situación-objetivo.

Sobre la base de estos fundamentos teóricos es posible argumentar la crítica a la planificación tradicional. Rechazamos, por consiguiente, la idea de identificar planificación con diseño normativo y considerar lo político como un mero marco restrictivo de lo económico.

Sostenemos que todo plan tiene oponentes, lo que obliga a hablar de una planificación política que comprende a la económica; rechazamos, en consecuencia, la idea que la planificación es técnica y neutra; rechazamos también el prejuicio de considerar a la teoría económica como la ciencia de base de la planificación. Sostenemos que existen muchos recursos escasos que no son recursos económicos, como el poder, la información y las capacidades organizativas. Afirmamos que existen múltiples criterios de eficacia irreductibles

unos a otros y no es clara ni estable para cualquier situación la jerarquía de dichos criterios de eficacia. Por consiguiente, la eficacia económica compete en la realidad con otros criterios de eficacia en la toma de decisiones de diversos actores sociales.

No existe una asociación biunívoca entre Estado y Planificación. En realidad el Estado es sólo el principal locus desde el cual se planifica, pero no es el único.

La planificación tradicional es impotente para servir a los propósitos del cambio social, porque no tiene teoría ni categorías para tratar el problema del surgimiento, cambio y efectos de las estructuras más profundas, es decir las genoestructuras. Tampoco puede lidiar con los problemas típicos de los sistemas complejos.

Por último, es posible acusar a la planificación normativa de insincera, porque frente a la pregunta ¿Si se hace todo lo que anuncia el plan - libro, se alcanzarán los objetivos?, el plan tradicional oculta la ambigüedad inconsistente de su respuesta. Aún más, la principal causa del incumplimiento de los objetivos no está en el incumplimiento de los planes, sino en que ellos no conducen a los objetivos que declaran.

Para fundamentar rigurosamente estas afirmaciones podemos contrastar los conceptos, categorías y criterios de la planificación situacional con los de la planificación normativa.

En primer lugar, podemos contrastar el cálculo interactivo o el juicio estratégico en el contexto conflictivo que asume la planificación situacional con el cálculo unilateral y conductista de la planificación normativa por el cual un sujeto intenta controlar un objeto planificado.

En segundo lugar, podemos oponer el cálculo que precede y preside la acción en la coyuntura apoyado en las exploraciones de mediano y largo plazo que caracteriza la planificación de situaciones, con el cálculo de mediano y largo plazo de la planificación normativa, cuya utilidad es adjetiva al primero, y

En tercer lugar podemos enfrentar el cálculo situacional y la teoría de situaciones referidas a la totalidad social relevante para la acción, con el cálculo económico - social que incide sólo en una parte de dicha totalidad.

Este examen de contrastes nos conduce a problemas de la mayor trascendencia para la teoría social en general y la ciencia económica en particular. En este sentido hemos identificado las siguientes demandas:

**Primera:** Necesitamos una teoría de la totalidad social que aborde las interacciones entre la economía, la ciencia política, la sociología y las otras ciencias sociales, porque ninguna de ellas se preocupa de las implicaciones de unas sobre las otras; por ejemplo, de los efectos políticos de las acciones económicas o de las consecuencias de los eventos políticos.

**Segunda:** Necesitamos reconsiderar todas las teorías y métodos que suponen la primacía inevitable del criterio de eficacia económica; esto implica tanto un cuestionamiento de los fundamentos clásicos de la ciencia económica como de los de la planificación económica y de las técnicas económicas de evaluación de proyectos.

**Tercera:** Necesitamos una teoría de la producción social y del cambio situacional que permita analizar el problema del conflicto de criterios de eficacia en un mundo donde existen múltiples recursos escasos y múltiples dimensiones del concepto de producción. Así, la producción económica de bienes y servicios tiene una dimensión política, cognitiva, ecológica, etc., y requiere para su materialización de recursos de poder, recursos económicos, conocimientos, valores, espacio, tiempo, etc.

La conclusión práctica que emerge de esta propuesta apunta a la necesidad de abandonar las prácticas normativas y economicistas de planificación a fin de revalorizar la idea de la planificación como herramienta de gobierno. La tarea es compleja. Requiere tanto redefinir la planificación como extender su ámbito a todo el proceso de Gobierno.

A la planificación económica normativa debemos oponer la planificación situacional de la acción gubernamental. La planificación normativa es demasiado simple para servir en el proceso de gobierno de una realidad compleja.

Una vez planteadas las relaciones entre plan y acción concreta en el presente resulta imprescindible explorar el problema de la práctica de la planificación situacional. ¿Qué proponemos en vez del plan - libro? ¿Cómo es posible la planificación en la coyuntura? ¿Cómo puede ser más práctica una planificación más compleja?

Nuestras propuestas son las siguientes:

- a) reemplazar los diagnósticos sectoriales por explicaciones situacionales por problemas y el diagnóstico general por una explicación situacional de síntesis como si fuera un macroproblema;
- b) crear la instancia de "análisis por problemas", además de los niveles global, sectorial y regional: el análisis sectorial es de todas maneras útil para ciertos propósitos, pero insuficiente para hacer la mediación entre el conocimiento que se adquiere con el plan y la acción concreta.
- c) reemplazar el plan - libro por una estructura modular del plan basada en la identificación de las "operaciones" que deben ser realizadas para enfrentar los "problemas"; la matriz problemas - operaciones resulta así el meollo normativo del plan situacional;
- d) transformar el plan en un instrumento de organización para la acción, mediante la asignación de responsabilidades precisas de los organismos públicos respecto a los problemas y las operaciones;
- e) complementar los instrumentos macroeconómicos del plan con instrumentos capaces de dar cuenta del análisis macropolítico a fin de que a nivel global interaccione la planificación política con la planificación económica;

- f) adoptar un sistema de “gerencia por operaciones” en los organismos públicos que permita darle vida práctica sustantiva al sistema de presupuesto por programas y al sistema de planificación modular por problemas y operaciones;
- g) adoptar tecnologías de planificación compatibles con la velocidad de cambio de las situaciones reales, a fin de rescatar el valor de la planificación como cálculo de anticipación; en este sentido la planificación situacional debe preocuparse especialmente de los sistemas de soporte a las decisiones (SSD) y los sistemas de petición y rendición de cuentas (SPRC).
- h) abordar racionalmente el problema de la incertidumbre mediante la técnica escenarios, la velocidad de respuesta, el aprendizaje y el reemplazo de la predicción por la previsión, y
- i) montar un sistema de análisis y seguimiento de las situaciones, problemas y operaciones que apoye la toma de decisiones en la coyuntura, ordene los sistemas de rendición de cuenta y genere las bases de un sistema ágil y veloz de información significativa y seleccionada; nuestra propuesta sugiere crear, en vez del plan - libro, un sistema ágil de manejo, evaluación y revisión permanente de un archivo de problemas y operaciones que responda a una estrategia de acción.
- j) montar un sistema emergencia para situaciones tensas de desarrollo rápido donde es esencial el control del tiempo. Ese es el sistema de sala de situaciones. La Sala de Situaciones puede constituirse en otra modalidad, tecnológicamente más avanzada, del funcionamiento de los Consejos de Ministros para problemas especiales y situaciones de emergencia, y
- k) crear en la cúspide del sistema de dirección un equipo de reflexión estratégica capaz de explorar direccionalidades alternativas, articular el análisis estratégico con el análisis por problemas y reactualizar incesante y permanentemente los lineamientos estratégicos.

Para que las decisiones en el día a día no constituyan “otro plan” empujado sólo por las restricciones inmediatistas, proponemos un sistema de “prealimentación con el futuro que rescate los planes anuales, de mediano plazo y de largo plazo y cree la instancia de planificación en la coyuntura. Igualmente, proponemos un sistema de “retroalimentación” con el pasado reciente, a fin de que la planificación en el día a día afine su cálculo por medio del aprendizaje del pasado reciente. Pero, ambas instancias de cálculo sólo tienen significado si apoyan el “momento táctico - operacional”, vale decir el cálculo que precede y precede la acción en la coyuntura. Sólo así la planificación puede llegar a ser una mediación entre el conocimiento y la acción.

El Gobierno y la planificación no dan tiempo para escribir libros. Sólo un sistema afinado de información y decisiones puede preceder y presidir los hechos en la coyuntura. Nuestra propuesta constituye un cambio radical en las concepciones sobre la planificación y el planificador, y en alguna medida, ella se abrirá paso cuando una nueva generación de planificadores con mayor formación política acceda a la práctica de las oficinas de planificación del futuro.

Las nuevas concepciones sobre planificación situacional o estratégica resuelven muchos problemas viejos, pero generan otros nuevos. Por ejemplo, ¿Con qué ciencia social podemos abordar el problema de planificar una totalidad social expresada como situación? ¿Es posible y es además un buen camino desarrollar una teoría de la producción social que precise a la producción económica como un aspecto parcial de un proceso más amplio? ¿Cómo proseguir el avance en la construcción de una teoría de las situaciones? ¿Cómo hacer más riguroso el análisis de viabilidad política? ¿Qué destino tienen los modelos políticos? ¿Cómo hacer de la simulación humana y de la técnica de juegos en particular una herramienta más rigurosa de experimentación social? ¿Cómo articular el debate libre y sistemático de un equipo de estrategias con las técnicas formales y parciales, tales como juicio de expertos, tormenta de ideas, método DELFI, etc.?

Sin embargo, a nadie debe asombrar que el avance del pensamiento cree tantos problemas como resuelve. De otra manera la ciencia se agotaría en su objeto.

## 2 – CONducIR PLANIFICADAMENTE

Sólo se conduce desde el presente y mediante la acción. Hoy es el tiempo del hombre práctico, pero también es el tiempo en que se realiza el planificador, el estratega y el dirigente. La fusión de ambos es también un problema teórico. ¿Cómo llega la planificación al presente y se convierte en acción concreta? ¿Cómo alargar y enriquecer la vista del hombre de acción con el cálculo de planificación más largo? Esa es la tarea del momento táctico - operacional. Exactamente preocuparse de la mediación entre el conocimiento y la acción. Pero, esa mediación, a diferencia de la investigación sobre el futuro, debe hacerse hoy y todos los días.

La planificación no sólo consiste en conocer la realidad, diseñar el futuro y estudiar las posibilidades estratégicas de realización del plan. La verdad es que se trata de un proceso permanente e incesante de hacer, revisar, evaluar y rehacer planes que solo remata su tarea en la decisión concreta del día a día.

El proceso de planificación tiene una dinámica parecida a las olas incesantes del mar. Cada ola es un proceso de cálculo que apoya alguna acción concreta. A veces, el proceso de cálculo que llamamos planificación es exitoso y precede y preside la acción. Otras veces, la acción responde a un cálculo meramente inmediatista desligado del proceso sistemático de planificación.

Conducir exige preocuparse de las olas importantes y delegar en otros la atención del oleaje menor. Conducir es ser creador de olas, de aquellas que marcan la direccionalidad del proceso. Conducir es usar el tiempo selectivamente en los problemas y operaciones que marcan el rumbo.

La concentración en las operaciones estratégicas es la clave de la conducción, porque ellas marcan la dirección del movimiento situacional. Las operaciones estratégicas son aquellas que:

- i) se refieren a problemas de alto valor para los actores sociales, y generalmente inciden sobre nudos críticos que están en las acumulaciones o en las reglas básicas del sistema social;
- ii) tienen fuerte incidencia en la direccionalidad del proceso de cambio situacional, porque afectan nudos críticos comunes a muchos problemas e inciden principalmente en la relación producto → resultados de las operaciones, y
- iii) generalmente se refieren a problemas terminales y cuasiestructurados, que no permiten la normatización para la definición del problema y el análisis de sus causas ni el cálculo estructurado para el diseño de las operaciones; por consiguiente son operaciones que requieren juicio resolutorio de alcance estratégico para cada caso y en cada situación. Las operaciones estratégicas son muy consumidoras de tiempo e ingenio directivo. Cuando falta el último, la excusa es el primero.

La resolución sobre problemas y operaciones es la vía de corrección mutua entre el plan y la realidad, ajustándose el uno al otro según las circunstancias mediante decisiones y acciones concretas. Estos ajustes pueden ser direccionales o coyunturales según sea el juicio estratégico del dirigente.

El principio organizador básico en la conducción del día a día consiste en la convergencia de dos criterios:

- i) **concentración estratégica** (que es dominante) y
- ii) **flexibilidad táctica** (que es subordinado) en el espacio de libertad que permite la estrategia, hasta que ella sea cambiada ante las imposibilidades tácticas.

El primer criterio exige concentración en los problemas y operaciones estratégicas. Esta concentración de la dirección en las operaciones estratégicas implica que el sistema de conducción debe contemplar tratamientos diferenciales para los distintos tipos de problemas y operaciones.

En esta diferenciación juegan un rol muy importante dos variables: i) el tiempo, y ii) el tipo de problemas y operaciones.

El tiempo, obliga a distinguir entre los procesos normales de conducción que se desarrollan en un contexto situacional de ritmo pausado y libre de tensiones, y los procesos anormales a ritmo acelerado y bajo fuerte tensión situacional. Estos últimos requieren procedimientos especiales.

El tipo de problemas y operaciones crea también distinciones muy fuertes. Este tema lo plantean con gran agudeza Keen y Scott Morton (Decision Support Systems, 1978, Addison - Wesley):

“Mientras existe una forma mejor de llevar a cabo las subtareas estructuradas, las otras requieren de cada conductor la aplicación de juicios situacionales de valor desde un marco de referencia personal” (pág. 11)

“Por definición un problema completamente estructurado es uno en el cual las tres fases –Inteligencia, Diseño y Elección– (aquí los autores aluden a Simon) son todas estructuradas. Por consecuencia, podemos especificar algoritmos o consecuencia, podemos especificar algoritmos o reglas de decisión que nos permitirían descubrir el problema, diseñar las soluciones alternativas y seleccionar la mejor solución. El problema inestructurado es uno en el cual somos incapaces de definir las condiciones que nos permiten reconocer el problema. En la fase de diseño, somos incapaces de especificar como crear metodologías para solucionar el problema que ha sido definido. En la fase de elección, no tenemos criterios claros para elegir una solución óptima entre aquellas que creamos. Si estas tres fases son inestructuradas en su totalidad en el proceso de solución del problema, en el sentido precisado, entonces clasificamos el problema entero como inestructurado.” (pág. 95)

A partir de esta distinción central para la planificación situacional, podemos distinguir entre:

- i) **operaciones estructuradas**, sobre las cuales, una a una, en general no tomamos decisiones porque hay una normativa de procedimientos y cálculo estructurado que las resuelve repetitivamente sin intervención del dirigente, salvo que se produzca una anomalía que quiebra la rutina;
- ii) **operaciones inestructuradas**, que no pueden tratarse en bloque, no pueden ser normatizadas con procedimientos estructurados preestablecidos y, por consiguiente, requieren juicio situacional resolutivo del dirigente en cada caso; y
- iii) **operaciones semiestructuradas**, que son una combinación de los dos tipos anteriores, y por consiguiente en parte responden a procedimientos establecidos y cálculos estructurados, pero por otra parte requieren para su diseño y evaluación una por una del juicio situacional resolutivo del dirigente. La mayoría de las operaciones del plan son de este tipo si se exploran creativamente.

Tipo de problemas \ Tiempo	Ritmo Normal	Ritmo Acelerado
Estructurados	Procedimientos estructurados y preestablecidos	Igual, pero con posibilidades de descontrol
Semiestructurados	Combinación de juicio resolutivo y procedimientos estructurados	Tratamiento Especial en Sala de Situaciones
Inestructurados	Juicio Resolutivo	Juicio Resolutivo en Sala de Situaciones

Si cruzamos en una matriz las variables que aluden al tiempo con las que distinguen el tipo de problemas, podemos tener una síntesis de los procesos diferenciados que necesitamos caracterizar para el estudio del momento táctico - operacional.

Los problemas y operaciones semiestructurados e inestructurados deben entenderse como una distinción al interior de concepto de problemas y operaciones cuasiestructurados.

Ahora podemos contestar a la pregunta *¿Cómo se conduce?* Se conduce combinando las celdas de la matriz anterior de tal forma de mantener bajo control la **direccionalidad** del cambio situacional perseguido con una **concentración** en los problemas y operaciones estratégicas, anticipando la gestación de nuevos problemas, enfrentando los problemas cuasiestructurados vigentes, manteniendo bajo constante supervisión los problemas bien estructurados y controlando los cambios de ritmo del cambio situacional con procedimientos especiales de conducción bajo tensión situacional.

Concentración estratégica es lo opuesto a distracción en lo secundario.

El segundo criterio es flexibilidad táctica, pero sin perder de vista que la **táctica no es eficaz por sí misma**, sino en relación a la estrategia perseguida.

La planificación en el presente es planificación táctica; exige una **evaluación permanente** de la evolución del cambio situacional y de los **resultados reales** alcanzados después de cada acto de intervención social o después de que algún evento no planificado o exógeno al sistema considerado altera las características de la situación o su movimiento.

Este seguimiento tiene, por una parte, la finalidad de aprender de la praxis comparando simulación y realidad, a fin de mejorar la calidad de los cálculos siguientes, y por otra, revisar constantemente el plan a fin de **adaptarlo flexiblemente** cada vez que la situación cambia.

Este proceso de evaluación permanente supone verificar lo planificado y lo alcanzable con lo logrado en cada situación, y también exige examinar si el curso siguiente del movimiento planificado está o sigue en la dirección correcta. Este último aspecto de la evaluación supone una comparación permanente entre el **arco coyuntural del plan**, el **arco direccional** y el **arco de la utopía perseguida**.

El proceso de planificación supone articular los **momentos explicativos** (apreciación situacional), **normativo** (direccionalidad), **estratégico** (viabilidad) y **táctico - operacional** (cálculo que precede y preside la acción) en una forma tal que conformen un sistema **oportuno y eficaz** de toma de decisiones y resoluciones.

Este sistema debe evitar que los arcos de coyuntura construyan una direccionalidad propia exclusivamente dominada por las restricciones del presente. Es decir, que la práctica de

la acción se disocie de la estrategia y que la estrategia se agote en elucubraciones sin contacto con la acción táctica.

En el plano de la gestión institucional esto significa evitar que el sistema informal de planificación desplace al sistema formal y que el simple pragmatismo inmediateista resulte opuesto al cálculo sistemático sobre las decisiones. En un sistema maduro de planificación la experiencia, el pragmatismo y la creatividad inmediateista se combinan con el dominio teórico, el cálculo formal y la persistencia en el cumplimiento del plan. Son prácticas que deben enriquecerse mutuamente en lugar de oponerse como extremos.

De otra forma, la planificación formal queda relegada al papel de un discurso normativo sin audiencia práctica.



Para evitar las desviaciones mencionadas, el plan debe preceder y presidir la acción en la coyuntura, y ésta, con sus consecuencias retroalimentar el plan. En consecuencia, el plan no sólo se refiere a un diseño y una simulación sobre el futuro, sino principalmente a un cálculo sobre las decisiones presentes. El presente tiene que ser rescatado para la planificación.

Aquí hay una importante diferencia con la planificación tradicional que generalmente se pasa por alto. La planificación situacional obliga a sistematizar no sólo el momento de diseño normativo de la planificación, sino a articular el diseño normativo en el diseño estratégico y principalmente a coordinar lo normativo - estratégico con lo táctico - operacional.

En esta forma, en cada momento, el diseño se hace dependiente del cambio situacional real, y éste responde en la coyuntura al diseño normativo - estratégico.

Así, paralelamente al proceso incesante y permanente de revisión del diseño normativo - estratégico, se realiza otro articulado con el primero, que exige la toma de decisiones concretas fundamentadas en la prealimentación con el cálculo de exploración del futuro y en la retroalimentación en la evaluación del cotejo plan - realidad en el pasado reciente.

Al final, lo que cuenta es lo que se hace en la coyuntura, y por ello el centro de la planificación no es el futuro, es el presente.

En síntesis, debemos pensar la conducción considerando las siguientes variables:

- i) los dos submomentos típicos del momento táctico - operacional, vale decir: a) la apreciación de la situación y sus alternativas de corrección en relación a la estrategia y b) la toma de decisiones.
- ii) el ritmo o "paso" con que cambia la situación junto con el grado de tensión situacional que acompaña ese ritmo, y
- iii) los tipos de problemas que componen el plan.

Ahora podemos enriquecer la matriz de la página 69 de la siguiente manera:

**CUADRO A: Ritmo de Tiempo Normal**

Tipo de problemas Submomentos	Procesos Estructurados	Procesos Cuasiestructurados
1. Apreciación situacional de la coyuntura	A Información normatizada y autoexplicativa	B Apreciación situacional
2. Resolución de problemas y operaciones	C Sólo en caso de rupturas de normalidad	D Juicio situacional deliberativo y resolutivo

En este cuadro aparecen claramente dos tipos de apreciación de la coyuntura y dos modos de resolución de problemas, según se trate de procesos estructurados o cuasiestructurados.

**TIPO A:** información autoexplicativa automatizada y normatizada de la coyuntura, tanto sobre los problemas como de las operaciones.

**TIPO B:** apreciación situacional de la coyuntura respecto de problemas y operaciones cuasiestructuradas, en que el juicio personal es muy importante;

**MODO C:** proceso de resolución donde no hay toma de decisiones sobre cada problema y cada operación, sino reglas de procedimiento y cálculo para enfrentarlos, y

**MODO D:** que tipifica procesos de irresolución ante problemas nuevos y poco conocidos, donde la mayor dificultad consiste en plantear el problema. Allí es necesario el juicio situacional deliberativo y resolutivo para enfrentarlos de un modo subjetivo y particular.

**CUADRO B: Ritmo de Tiempo Tenso y Acelerado (Modo E)**

Tipo de problemas Submomentos	Procesos Estructurados	Procesos Cuasiestructurados
1. Apreciación situacional de la coyuntura	Pasa a Sala de Situaciones los procesos ligados a los problemas en tensión	Seguimiento y apreciación en Sala de Situaciones
2. Resolución de problemas y operaciones	Resolución sobre anomalías en SDS	Decisiones en Sala de Situaciones

Si ahora, en vez del ritmo de tiempo normal, consideramos los mismos procesos pero a ritmo tenso y acelerado, la matriz sugiere el caso B que está dominado por la idea de que los procesos de análisis y decisión nunca deben realizarse bajo condiciones de descontrol del tiempo y en contacto con el calor directo de las tensiones. En primer lugar el análisis debe abastecerse con información próxima al tiempo real y antes de la decisión, esos procesos deben “congelarse”, reproducirse a distancia con medios simulados y explorar con calma las consecuencias de diversas alternativas de solución. El ritmo de la interacción con el oponente nunca debe cederse al OTRO; el estrategia debe intentar siempre estar en control del tiempo. El procedimiento de enfriamiento de los impulsos, de aceleración de la información y de multiplicación de las perspectivas de análisis es la “sala de situaciones”.

En el caso del cuadro B hay un modo dominante de análisis y toma de decisiones: el modo “E” en sala de situaciones. Allí se define el ámbito o espacio de las tensiones, y todos los procesos estructurados o no estructurados ligados a ellas pasan a tener un tratamiento privilegiado, tal como se explica más adelante en la parte correspondiente a los sistemas de emergencia en sala de situaciones. El resto de las operaciones estructuradas sigue el modo A - C de tiempo normal.

La dirección estratégica plantea, según el análisis anterior, la necesidad de distinguir modos diferenciados de planificación según se trate:

- i) del cálculo en el presente,
- ii) de procesos en ritmo normal o acelerado, y
- iii) de problemas y operaciones estructuradas o cuasiestructuradas.

Y como respuesta a esas realidades diferenciadas propone:

- i) el modo I, de dirección normalizada (celdas A y C de la matriz A):

- ii) el modo II, normal de dirección estratégica (celdas B y D de la matriz A), y
- iii) el modo III, de emergencia en sala de situaciones (modo E de la matriz B).

A su vez, la distinción práctica de estos modos diferenciados tiene que expresarse en diseños organizativos que estructuren los subsistemas de dirección que sean necesarios para este tipo de dirección estratégica.

### 3 – MODOS Y SISTEMAS DE DIRECCION

La dirección estratégica requiere, al menos, de los siguientes subsistemas:

- a) **de planificación en la coyuntura (SPC)**, que de hecho se intersecta ampliamente con los sistemas conocidos como **de soporte a las decisiones (SSD)**; este subsistema lleva el peso principal en el proceso de hacer la mediación entre el conocimiento y la acción, se concentra en los problemas y operaciones estratégicas y constituye el centro de la dirección estratégica.
- b) **de Gerencia por Operaciones (SGO)**, que transforma el sistema de dirección en un sistema recursivo que se reproduce hasta los niveles operacionales de base guiado por el criterio de eficacia de afectar los VDP (indicadores terminales) de los problemas; es un sistema flexible que normaliza los procesos estructurados pero también trata con los procesos cuasiestructurados con diseños menos rígidos; aun en los procesos normalizados debe constituirse en una **fuerza creativa** contra las rutinas irreflexivas mediante la evaluación del cumplimiento de las normas y de su revisión ante el cambio situacional; la gerencia por operaciones convierte los módulos del plan en módulos de gerencia;
- c) **de Petición y Rendición de Cuentas (SPRC)**, que aborda la evaluación de la marcha del proceso de cambio situacional según la distribución de responsabilidades institucionales y organizativas que establece la estructura modular del plan, con tratamientos diferenciados para los módulos estructurados y los cuasiestructurados; este sistema establece con anterioridad a la designación de los directivos responsables y al desarrollo de las operaciones que conducirán, los momentos procedimientos y criterios de evaluación con que se les exigirá cuenta y deberán rendir cuenta ante el nivel jerárquico inmediatamente superior.
- d) **de Presupuesto por Programas (SPP)**, que formaliza la asignación de recursos económicos presupuestarios a los módulos de planificación (operaciones, acciones y subacciones) que requieren de ellos; establece la correspondencia entre los módulos presupuestarios y los módulos del plan; es parte fundamental del apoyo al sistema de rendición de cuentas sobre todo en lo que se refiere a eficiencia (relación recursos → producto), y
- e) **de Emergencia en Sala de Situaciones (SDS)**, que crea métodos especiales para todos los sistemas anteriores cuando se trata de emergencias que crean el riesgo de pérdida de control del tiempo para el dirigente y se gastan climas de tensión situacional que amplifican la ceguera situacional de los actores envueltos en el conflicto.

## Sistema de Dirección Estratégica

Tipo de proceso \ Tiempo	Ritmo Normal	Ritmo Acelerado
Estructurados (supervisión normativa)	<b>MODO I</b>  SGO SPP SPRC	Operaciones Normales  SDS  MODO III
Cuasiestructurado (juicio situacional)	<b>MODO II</b>  SSD SPP SGO SPRC	Operaciones Normales  SDS  MODO III

Estos cinco subsistemas crean los requisitos para el diseño de las estructuras organizativas pertinentes. Se intersectan unos con otros, se refuerzan mutuamente y sus fronteras son imprecisas, pero tienen una especificidad que los identifica como subsistemas del sistema de dirección estratégica.

Este sistema de dirección estratégica es al mismo tiempo la planificación en el día a día; en este cálculo del presente no es posible distinguir planificación de dirección y gerencia.

El papel principal de estos cinco subsistemas se sintetiza en el cuadro adjunto.

## 4 – PLANIFICACION EN LA COYUNTURA Y SISTEMA DE LAS DECISIONES

### El Cálculo en la Coyuntura

La planificación en la coyuntura y el sistema de soporte a las decisiones constituyen el nudo central del momento táctico-operacional. El sistema de planificación en la coyuntura (SPC) presenta las siguientes características:

- a) es un **cálculo de síntesis**, donde las instancias explicativa, normativa y estratégica convergen hacia el cálculo que precede y preside la acción.
- b) es el **cálculo inmediato a la acción**, vale decir es de última instancia y de peso decisivo para orientar la acción.
- c) es un **cálculo diferenciado** que se adapta a las particularidades de los tres modos de dirección ya señalados.
- d) es un **cálculo correctivo** y adaptativo, donde cada apreciación y resolución es permanentemente ajustada según la evaluación de la historia previa y de las trayectorias residuales que aún es posible recorrer hasta alcanzar la situación-objetivo.

- e) **es un cálculo sometido a presiones porque en el se enfrentan las distintas visiones y tendencias al interior de la fuerza que planifica y entre las fuerzas que coexisten conflictivamente en la situación.**

Dado que ningún Gobierno es homogéneo hasta el extremo de impedir la generación de visiones y tendencias conflictivas en su interior, una buena decisión supone una convincente argumentación y defensa de los distintos puntos de vista sobre la situación, los planes y las distintas opciones que se abren en la coyuntura.

Este encuentro conflictivo de visiones, se concentrará en los siguientes planos:

- a) **eficacia económica versus eficacia política;**
- b) **criterios de corto plazo versus el cumplimiento del programa de gobierno y estrategia de largo plazo;**
- c) **tendencias ideológicas, doctrinarias y éticas contrapuestas que inciden en una decisión, y**
- d) **apreciaciones desde distintas perspectivas de análisis sobre la situación real, sus oportunidades y problemas y medios eficaces para abordarlas.**

En síntesis, la mediación entre el conocimiento y la acción que debe realizarse en la coyuntura exige:

- i) **Articular el cálculo estratégico con el proceso permanente de toma de decisiones, lo cual exige concebir la planificación como un proceso incesante que sigue la coyuntura, donde siempre hay un plan haciéndose, pero siempre hay para apoyar las decisiones;**
- ii) **Articular lo político con lo económico, lo cual supone un centro de encuentro de visiones a veces conflictivas, para que en la tensión del conflicto de perspectivas y visiones se llegue a una mejor apreciación de la situación y a una mejor decisión;**
- iii) **Articular el corto plazo con el mediano y largo plazo, a fin de que el cálculo sobre el futuro apoye la racionalidad y el juicio aplicable en las decisiones presentes; por su parte, la consideración de las restricciones y circunstancias favorables presentes pesan como elementos de revisión del arco direccional del plan;**
- iv) **Articular dirección, planificación y gestión, bajo el principio de que en todos los niveles se planifica y en todos los niveles se dirige y opera, aunque con distinto grado de complejidad y énfasis. La planificación es una necesidad de la gestión es la materialización del plan. En consecuencia, resulta esencial evitar que planificación y gestión se disocien;**
- v) **Articular los procesos de prealimentación y retroalimentación en el cálculo que precede y preside la acción planificada.**

Evidentemente no se trata aquí de procesos mecánicos y automáticos que corrigen instantáneamente el curso del movimiento situacional para dirigirlo hacia el logro de la situación. El plan es una intervención humana y, en consecuencia, la retroalimentación y la prealimentación son producto de un juicio evaluativo hacia adelante y hacia atrás.

## La Coyuntura y el Plan Anual

Infortunadamente el Plan Anual es largo plazo para el dirigente envuelto en la acción. Sin embargo debe ser su referencia direccional para la acción diaria o se sumerge en el inmediatez sin destino.

El cálculo de planificación debe realizarse en distintos horizontes de tiempo según sea la naturaleza de los problemas tratados. En algunos casos un horizonte de tiempo anual es suficiente; en otros casos es necesario explorar 20 o 30 años en el futuro impredecible. Así la racionalidad del cálculo que precede y preside la acción depende del cálculo de planificación en arcos direccionales de muy diversa longitud.

No puede haber en esto ninguna regla fijada. Si hablamos de obras de riego o de cambio de la estructura ideológica los plazos son muy largos. En cambio, si se trata de devaluar la moneda o cerrar una brecha emergente de comercio exterior los horizontes de tiempo son mucho más cortos.

Para ordenar y sistematizar la acción necesaria en horizontes cortos de tiempo la planificación situacional propone articular el Plan de Acción Anual con los Planes en la Coyuntura.

Para tratar con los problemas típicos de arcos direccionales largos, toda la tradición de la planificación acoge la idea de planes de mediano, largo y muy largo plazo.

Los métodos de planificación eficaces para operar en arcos de coyuntura (planes del día día) o en arcos direccionales cortos (planes anuales) presentan características muy diversas que los métodos pertinentes para operar en arcos direccionales medianos, largos y muy largos.

En estas diferencias influyen muchos factores que apuntan a necesidades y posibilidades diferentes. Por ejemplo, las necesidades de precisión son mucho más altas en los arcos de coyuntura que en el mediano y largo plazo.

La posibilidad de precisión es también diversa. En un plan de mediano plazo la situación inicial genérica explica una realidad modal relativamente constante donde muchas veces no interesan las desviaciones o fluctuaciones temporales respecto a la moda. Por consiguiente, la realidad es conocida en cuanto pertenece al pasado reciente.

Pero en un arco de coyuntura o en un plan anual, la situación inicial se refiere a una realidad que aún no ha ocurrido y es muy cambiante. Allí no basta con el promedio de una variable, es necesario conocer su valor puntual. Por ejemplo, en un plan de mediano plazo no necesitamos saber con precisión el nivel de reservas internacionales en el mes de enero de la situación inicial. Nos basta con un promedio de los últimos meses. Pero en el plan anual, que se afina a mediados del año 1, es muy importante saber el nivel de reservas internacionales a principios de enero del año 2.

Las diferencias son muy explicables. En el caso extremo del muy largo plazo se trata de orientar la dirección de la acción; en el otro extremo, la coyuntura exige un cálculo que precede y preside la acción concreta.

En América Latina el plazo más corto de planificación se corresponde con los llamados planes anuales operativos, que por otra parte tienen una vigencia precaria y reducida a muy pocos países. Hasta allí llega el territorio de los planificadores.

En plazos aún más cortos el problema es de los ejecutores, sean estos políticos o gerentes. Pero el problema no es sólo de horizonte de tiempo de los planes. La cuestión central se refiere al espacio de problemas que cubren los planes. Toda esta obra es una defensa de la idea de la planificación integral de la acción de gobierno, principalmente de la articulación del cálculo político con el cálculo económico. Y esto, con mucha más razón, es aplicable a la planificación de arcos de coyuntura y de arcos direccionales cortos.

Por consiguiente, a la idea de los Planes Anuales Operativos, limitados a lo económico, debemos superponerle la concepción más amplia de los Planes de Acción Anual, más situacionales y más flexibles. Esos planes de acción anual serían el eslabón intermedio entre los arcos direccionales medianos y largos y los arcos de coyuntura.

El Plan de Acción Anual es un plan por problemas y operaciones. Abarca toda la acción relevante del Gobierno en el área de la política interna, política internacional, economía interna, economía internacional, seguridad y defensa, etc.- Es el compromiso de acción anual que asume un Gobierno en todos los ámbitos de su gestión. Allí se plantean integralmente los complejos problemas de gobierno para ofrecer a la población un conjunto de logros. El plan de acción anual es, por lo tanto, una asignación de tareas y recursos por operaciones y problemas a los distintos responsables de las organizaciones del sector público y de las fuerzas políticas que apoyan la gestión de gobierno.

Sobre la base del Plan de Acción Anual el Presidente de la República puede pedirle cuenta a sus Ministros, Gobernadores y Jefes responsables de atender problemas y realizar operaciones. A ellos les deben exigir eficacia direccional en su gerencia por operaciones y eficiencia interna en el uso de los recursos.

Este Plan de Acción Anual, como plan económico y político, requiere de criterios, orientaciones y métodos macropolíticos y macroeconómicos. Allí se establece el balance entre lo necesario y lo posible de acuerdo a las restricciones de recursos de poder y recursos económicos. También se establece allí el balance entre operaciones y beneficios políticos y operaciones y beneficios económicos.

Cefido a los criterios macropolíticos y macroeconómicos, el Plan de Acción Anual dispone de algunos instrumentos prácticos de cálculo, asignación de recursos y control y evaluación de logros. Estos instrumentos son:

- a) El Plan Macrosituacional, que explora los escenarios de articulación entre lo polf-

ticos, lo económico y las otras dimensiones relevantes del caso; es el marco global de referencia para los planes parciales;

- b) el plan de gestión por operaciones -instituciones- problemas que todo gerente público asume como compromiso ante la dirección del Gobierno, y
- c) el Presupuesto por programas, donde las operaciones, acciones y subacciones son presupuestadas en una correspondencia precisa con los módulos presupuestarios; allí los recursos se asignan a programas, subprogramas y actividades con el compromiso de producir determinados resultados que corresponden a las operaciones del plan. Este sistema de presupuesto por programas debería contemplar la asignación de recursos por varios años para ciertas operaciones del plan.

Al interior de cada uno de estos planes se concilian los diversos instrumentos de planificación que requieren los dominios situacionales específicos, como el económico, la seguridad y defensa, las relaciones exteriores, las ciencias y la tecnología, etc.

### **El Sistema de Soporte a las Decisiones**

Nosotros valoramos el sistema de soporte decisional no como un alternativa a la planificación, sino como un sistema de reprocesamiento en la coyuntura de los cálculos de planificación hechos en arcos direccionales de mayor longitud.

El sistema de soporte decisional (SSD), tal como lo definen Keen y Scott Morton, se refiere precisamente a procesos multidimensionales, multiobjetivos y creativos, donde las variables que entran en juego son poco conocidas. Es un sistema para apoyar el juicio situacional estratégico, no para sustituirlo. Los sistemas automatizados, como el modo I de dirección, sustituyen en cambio el juicio estratégico hasta que éste lo interrumpe a voluntad.

Los autores citados sostienen que el SSD puede ser útil en situaciones donde concurren algunas de las características siguientes (op. cit. pág. 96):

- i) La conducción exige el manejo de una base tan grande de datos, que el dirigente tiene dificultad para acceder a ella y manejarla conceptualmente;
- ii) se requiere algún tipo de cálculo computacional en el proceso de llegar a la solución del problema;
- iii) existe alguna presión de tiempo en el proceso de búsqueda y logro de una solución, y
- iv) se requiere el juicio humano para reconocer o decidir en que consiste el problema y para crear alternativas de solución; el juicio puede ser necesario para concebir, imaginar o identificar tentativamente la naturaleza de las variables desconocidas que son consideradas o el valor que se le asigna a las variables conocidas.

Después de estos requisitos los autores citados dicen textualmente (op. cit. pág. 97):

“De acuerdo a nuestra definición, el SSD es un soporte computacional para los gerentes que toman decisiones sobre problemas semiestructurados”

Y más adelante agregan:

“Soporte implica que la primera etapa en el desarrollo del SSD es el análisis de decisiones, donde el gerente define los problemas claves de decisión.”

Lo anterior refuerza la idea de que el dirigente, mediante su juicio, debe primero reconocer o identificar el problema semiestructurado.

El sistema de soporte a las decisiones está concebido para proporcionar al dirigente una escala de niveles de ayuda, comenzando por los más primarios hasta los más refinados. Keen y Morton distinguen cuatro niveles de soporte.

El primer nivel, el más primario, proporciona al dirigente acceso a los hechos; es un nivel de información primaria clasificada, pero muy poco seleccionada y elaborada que fluye computacionalmente a un centro de análisis; por ejemplo, un Ministro de Planificación tiene enormes dificultades para encontrar la información relevante sobre la marcha de las inversiones públicas en proceso y las nuevas inversiones que puede financiar. En algunos aspectos tiene una montaña de información bruta, mientras en otros tiene que rastrearla como si se tratara de una investigación. Con unas cuantas reglas de análisis preelaboradas y ciertos criterios de inclusión y normatización, el SSD puede proporcionarle regularmente al Ministro el acceso a los hechos relevantes.

El segundo nivel de soporte implica el uso más inteligente de la computación, mediante el trabajo con patrones de reconocimiento y filtros automáticos de selección. Este nivel de soporte le facilita al dirigente la capacidad de solicitar o recibir regularmente información selectiva que tiene un significado conceptual preciso. La información que en la parte correspondiente a gerencia por Operaciones se menciona como indicadores, señales y bandas taxonómicas cae dentro de este segundo nivel de soporte. La sala de operaciones que diseñó Stafford Beer en 1971 para la Corporación de Fomento en Chile trabajaba principalmente en este nivel en una época en que no existían las microcomputadoras.

El tercer nivel de soporte crea un sistema que opera como una calculadora sofisticada, preprogramada para procesar las principales manipulaciones que el dirigente usa habitualmente para tratar con los problemas semiestructurados que aborda.

El cuarto nivel de soporte, y el más complejo de desarrollar y usar con madurez y eficacia, proporciona al dirigente acceso a modelos apropiados diseñados específicamente para su uso y de acuerdo a su estilo de cálculo. Estos modelos pueden ser de muy diversa naturaleza según sea el tipo de problemas que se pretende analizar con ellos. Sobre este punto dicen textualmente Keen y Scott Morton (po. cit. pág. 97):

“Consecuentemente (dichos modelos), pueden ser más bien muy simples y crudos que matemáticamente sofisticados. A menudo estarán basados en reglas heurísticas y en procedimientos standard de análisis.”

Lo importante es que el dirigente se sienta cómodo en la interacción con el sistema de soporte y adquiera la necesidad de su uso. La eficacia del sistema para el dirigente se encargará de que esa necesidad sea un hábito estable y cada vez más exigente. Después de algún tiempo de uso, el dirigente requerirá del SSD con la misma desesperación que un teléfono.

De acuerdo a estas características, los SSD son sistemas que se diseñan a medida que se implantan en estrecha colaboración con el usuario y evolucionan con la experiencia de su implantación y las nuevas demandas del dirigente. No pueden empezar en forma acabada y refinada.

### El Sistema de Decisiones

El proceso de toma de decisiones y de solución de problemas es un tema altamente controversial, sobre todo después de los aportes de Simon ("A Behavioral Model of Rational Choice", 1957 en *Models of Man*, pp. 241-260, Wiley), Allison ("Essence of Decision, 1971, L. Brown), Keen y Scott Morton (1978, op. cit.) y Winograd y Flores ("Understanding Computers and Cognition", 1987, Addison Wesley).

En una afirmación tajante, Keen y Scott Morton dicen:

"Una seria debilidad de todo el estudio del **management** ha sido la ignorancia y la falta de interés sobre como se toman realmente las decisiones" (pág. 15)

Este no es el lugar para discutir el tema, pero es importante al menos mencionar las distintas concepciones en base.

En pocas palabras, existen al menos las siguientes posiciones teóricas:

- i) la **visión racionalista clásica** de la microeconomía que sigue teniendo un gran peso a pesar de que es una teoría normativa sobre como deberían decidir los hombres "racionales"; se entiende racionalidad económica;
- ii) la **visión del racionalismo limitado** elaborada por Simon como crítica al racionalismo de la microeconomía, que no rechaza la racionalidad como criterio sino como imposibilidad práctica; consecuentemente se abandona la idea de la **solución óptima** para ser reemplazada por la **solución satisfaciente**;
- iii) la **visión de múltiples perspectivas de análisis** presentada originalmente por Allison, después por Mitroff, Churchman y Lidstone; estas son aproximaciones a una teoría situacional de la toma de decisiones. Entre estas múltiples perspectivas, el mismo Allison destaca la **visión política**, dominada por el criterio de negociación entre fuerzas, la **visión organizativa o burocrática**, dominada por los procedimientos institucionales preestablecidos, y la **visión individual**, dominada por la personalidad del que toma las decisiones, y
- iv) la **visión de la deliberación entre irresolución y resolución**, elaborada por Winograd y Flores, basada en la teoría de los actos de habla y la teoría de las conversaciones. La posición de Winograd y Flores tiene muchos puntos de contacto con Ke-

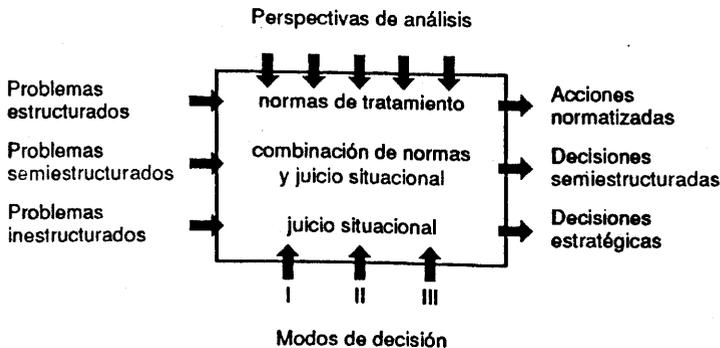
en y Scott Morton, así como con la teoría de las situaciones, pero es una propuesta teórica más radical que rechaza completamente el criterio de racionalidad, aún en la forma limitada de Simon, y también rechaza el concepto mismo de toma de decisiones.

La idea central que queremos destacar aquí es que el espacio de posibilidades de solución de un problema lo crea y lo limita el actor social desde su perspectiva situacional que está ciega a ciertas vías que pudieran ser soluciones para el OTRO; el espacio de soluciones de un actor está preorientado a ciertas posibilidades y excluye o cancela otras. El espacio de soluciones de un problema es un espacio situacionalmente limitado por el actor, y ello es más importante que la imposibilidad de enumerar o imaginar todas las soluciones posibles. En otras palabras, el dirigente no elige entre alternativas previamente existentes, el genera alternativas desde su apreciación situacional. Porque lo que la posición racionalista llama alternativas existentes, ¿son alternativas para quién y en qué espacio situacional?

La teoría de la toma de decisiones es más compleja de lo que parece. Pero al menos podemos entender que es un proceso variado según el tipo de problemas (estructurados, semiestructurados, inestructurados), multidimensional porque los problemas atraviesan varias regiones de la realidad, multiobjetivos porque siempre debemos considerar varios criterios de eficacia o efectividad en el enfrentamiento de los problemas, y situacional, porque el que decide crea su propio espacio de soluciones.

De manera que en la dinámica de la toma de decisiones (o proceso de resoluciones) entran en juego las siguientes variables:

- i) distintos tipos de problemas
- ii) distintas perspectivas situacionales de análisis
- iii) distintos modos de decisión, y
- iv) distintos tipos de decisiones y resoluciones



El esquema adjunto muestra las principales variables en el proceso de toma de decisiones. Ante esta variedad de perspectivas y modos de solución, es una situación concreta y ante un problema específico, el actor que toma decisiones adoptará una perspectiva dominante y un modo dominante para su abordaje.

## 5 – EL SISTEMA DE GERENCIA POR OPERACIONES

La gerencia por operaciones es un sistema de dirección y administrativo por objetivos. Es por consiguiente una gerencia por módulos de acción, los que pueden y deben corresponder con los módulos del Plan.

La gerencia por operaciones es un sistema esencial del aparato de organización del sistema de planificación y gobierno.

La Dirección de un Gobierno sólo puede hacer coincidir sus acciones cotidianas con los propósitos que persiguen sus planes si los **módulos del plan** (operaciones, acciones, subacciones, acciones de regulación, etc.) se articulan con los **módulos presupuestarios** (programas, subprogramas, actividades, etc.) y ambos corresponden a **módulos de gerencia** organizada para ejecutarlos (gerencia por operaciones, acciones, etc.).

Por consiguiente, el requisito organizativo básico de orden práctico para que un Gobierno funcione eficazmente validando sus planes con hechos reside en la existencia del sistema triangular: Plan Modular – Presupuesto por Programas – Gerencia por Operaciones.

Naturalmente el sistema de Gerencia por Operaciones exige, a su vez, un **Sistema de Dirección Superior por Operaciones**.

Este Sistema de Dirección Superior por Operaciones plantea el cambio de ciertos hábitos rutinarios típicos de las formas tradicionales de Gobierno.

Entre estos cambios merecen destacarse:

- a) Nuevas modalidades de funcionamiento del Consejo de Ministros, a fin de que éste haga un seguimiento periódico de la evolución de los problemas que enfrentan las operaciones;
- b) Nuevas modalidades de rendición de cuenta de los Ministros sobre la marcha de las operaciones bajo su responsabilidad;
- c) Nuevos procedimientos y criterios para discutir y aprobar el Presupuesto por Programas en el Congreso Nacional;
- d) Implantación de un sistema ágil y significativo de **seguimiento descentralizado** sobre la marcha de las operaciones y acciones, a fin de que los problemas de ejecución y eficacia direccional de las operaciones se resuelvan descentralizadamente y sólo por excepción lleguen al nivel de Ministros o del Consejo de Ministros, y

- e) Un sistema veloz de planificación en la coyuntura para apreciar las nuevas situaciones, evaluar resultados, ajustar el alcance y diseño de las operaciones, adoptar nuevas operaciones y tomar oportunamente las decisiones que amerita cada nueva situación.

Pero este Sistema de Dirección Superior sólo puede existir si se apoya en un sistema recursivo y descentralizado de gerencia por operaciones en los distintos niveles de las instituciones y organismos del sector público.

Ni el Plan ni el sistema presupuestario por programas pueden operar sustantivamente sin un sistema de gerencia por operaciones. Si esto último falta, las operaciones del plan estratégico no tienen verdaderos agentes responsables y los programas del presupuesto constituyen una mera fachada que disimula la práctica tradicional de presupuestar por instituciones y organismos, sin precisar objetivos ni establecer criterios internos y externos de productividad y eficacia en la gestión pública.

Es común ver en América Latina Oficinas de Presupuesto que actúan como si fueran agentes de finanzas que no tienen responsabilidad alguna por la eficacia real de la gestión pública. No trabajan con objetivos y metas precisas, no establecen normas de costos ni de calidad de los servicios, no hacen un seguimiento de la actividad real que está detrás del presupuesto por programas, ni mucho menos se interesan por la eficacia direccional de los programas aparentes que financian.

La Gerencia por programas está ausente y encubierta por una presupuestación meramente formal por objetivos, donde lo que interesa es fijar cuotas de gastos que respeten el límite de los ingresos. La gerencia de cada módulo de gasto no está sujeta a patrones de normalidad y calidad que retroalimenta el cálculo de los presupuestos siguientes. Tampoco se analiza la estructura de la red de producción de operaciones de una institución para estudiar su eficacia y hacer de cada nudo de la red un presupuesto. Simplemente, al nombre de cada unidad administrativa se le sobrepone como etiqueta el nombre de un programa, subprograma o actividad.

A su vez, el Congreso Nacional discute y aprueba el Presupuesto de la Nación como si se tratara de una lista de recursos asignados a una institución, sin prestarle atención alguna a los objetivos perseguidos, sus costos y la calidad de los mismos. El Presupuesto no se analiza, se regatea en función de negociaciones parciales y locales. El Plan no es criterio para el examen del presupuesto.

La masa de recursos económicos, financieros, técnicos, organizativos y legales que están a disposición de un organismo pueden conducir a acciones de muy diversos resultados y propósitos. El sistema de gerencia por operaciones permite replantear el problema de la llamada rigidez del gasto público. En efecto, se dice que el 60% del gasto presupuestario corresponde a remuneraciones, otro 15% responde a las necesidades mínimas de funcionamiento de la administración pública, etc. Con esta argumentación se quiere presentar

un cuadro de alta rigidez en el cambio de la asignación de recursos, pues más de 80% del presupuesto está comprometido. La debilidad de este argumento consiste en destacar la rigidez de la estructura de los recursos que adquiere el sector público para cumplir sus funciones y olvidarse de la estructura de los propósitos perseguidos. En realidad el gasto público es mucho menos rígido de lo que parece si pensamos que con la misma estructura rígida de insumos podemos realizar muy distintas estructuras flexibles de operaciones.

Por ejemplo, un programa presupuestario de salud con una estructura de insumos rígida puede estar enfrentando un problema en los nudos críticos equivocados y con la misma masa de recursos asignados puede realizar una operación cualitativamente distinta y mucho más eficaz. Esa es una reasignación de recursos que no está limitada por rigideces presupuestarias, sino por rigideces culturales, burocráticas o políticas, facilitadas por la inexistencia de un sistema de gerencia por operaciones y un sistema de petición y rendición de cuentas.

En el análisis de la relación recursos → producto → resultados pueden visualizarse varias alternativas para asignar un mismo monto de recursos:

- i) una continuidad rutinaria para seguir haciendo lo mismo, con la misma eficiencia y la misma eficacia;
- ii) una operación para alcanzar el propósito de ampliar la cobertura del sistema, atacar los mismos nudos críticos y perseguir más del mismo producto, pero aumentando la eficiencia, o
- iii) una operación destinada a mejorar la eficacia de los servicios que presta el sistema, enfrentando nudos críticos de mayor impacto sobre el VDP del problema y persiguiendo un producto distinto.

Esto quiere decir, que un sistema de gerencia por operaciones puede crear nuevas operaciones o elevar la eficacia de las existentes con un costo de oportunidad cercano a cero.

Los mismos recursos que hoy se gastan por inercia sin destino claro y sin enfrentar los problemas cuya solución el país demanda, pueden ser empleados para realizar operaciones y acciones que produzcan resultados que aminoran o solucionan dichos problemas.

La mayoría de los servicios públicos son conducidos por la rutina y, en consecuencia, no persiguen intencionalmente objetivos políticamente jerarquizados. Allí el proceso de administración está invertido: la burocracia conduce a sus directivos, y éstos se agotan en la administración de la cotidianidad.

Para tales gerentes sin objetivos el tiempo es muy escaso porque lo malgastan en las minucias coyunturales de lo intrascendente.

En un organismo bien gerenciado todos sus recursos están en tensión al servicio de objetivos precisos y su dirección evalúa y aprecia constantemente la situación para introducir correctivos.

La única solución para darle eficacia al gasto público es un sistema de gerencia por operaciones. Esto es especialmente válido para el llamado **gasto corriente**, que es el principal componente del costo de los servicios públicos. Una de las ventajas del módulo de planificación y gerencia que llamamos **operación** reside en que comprende tanto gastos corrientes como de inversión y además incluye aquellas acciones que no requieren recursos económicos (acciones de regulación que precisan políticas).

La idea parcial de una **planificación y gerencia por proyectos de inversión** debe ser sustituida por la de una **planificación y gerencia por operaciones**. De otra forma queda intocada la ineficacia del gasto corriente que, en vez de ser racionalizado, sufre olas sucesivas de reducciones irracionales que refuerzan una estructura desequilibrada del gasto fiscal en privilegio de la inversión pública. En este círculo vicioso se deterioran progresivamente los servicios públicos y la burocracia estatal hasta el extremo de impedir un gobierno activo. Aquí debe tenerse en cuenta que la capacidad de producción de los servicios públicos depende muy significativamente del gasto corriente y que las deficiencias de dotación y uso de los recursos corrientes subutilizan la capacidad de producción creada por las inversiones.

En el texto y estructura de la planificación tradicional las categorías de programas, políticas, proyectos, recomendaciones, criterios, ect. pueden ser ambiguas porque con ellas no se intenta agotar el universo de decisiones. Ellas no constituyen módulos de acción homogéneamente definidos. La planificación situacional, en cambio, establece como principio básico que el plan se expresa íntegramente como principio básico que el plan se expresa íntegramente en **operaciones o módulos de acción**. De esta manera, un **programa direccional** es una forma de selección y articulación de las operaciones del plan. Por supuesto, esa selección y articulación sólo puede hacerse en relación a una **estrategia de acción** que le otorgue coherencia y dirección.

El sistema de gerencia por operaciones es un sistema recursivo, en el sentido que Stafford Beer le da a la palabra. Supone, por consiguiente una **organización y administración** que articule los cinco niveles de actividad que propone Beer, pero establece que en cada nivel se asuman compromisos de acción particionados en módulos de gerencia.

El módulo de gerencia más agregado es la **operación**, la cual se descompone recursivamente en acciones y las acciones en otros módulos menores hasta llegar a módulos significativos y prácticos en el primer nivel de Beer.

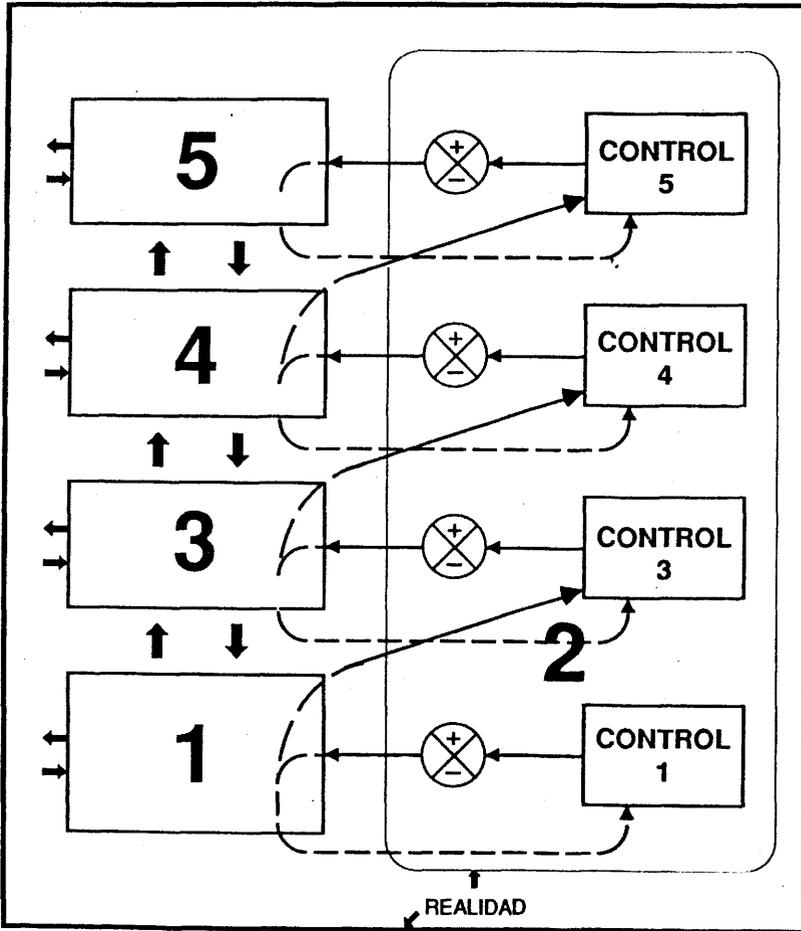
Recuérdese que los cinco sistemas o niveles organizativos que propone Beer, traducidos a este lenguaje son:

- Nivel 5 : Dirección y Planificación Superior (Estrategia y selección de problemas y operaciones)
- Nivel 4 : Gerencia y Organización (coordinación de un conjunto de operaciones)
- Nivel 3 : Dirección de cada operación (integradas por acciones)
- Nivel 2 : Control y Regulación de acciones y subacciones
- Nivel 1 : Producción de acciones

En términos prácticos, la gerencia por operaciones supone un sistema de prácticas de administración que exige:

- a) explicar el ámbito de la realidad por la cual se asumen responsabilidades en torno a una selección de problemas y aplicar métodos sistemáticos para analizar dichos problemas;
- b) enfrentar los problemas mediante compromisos de acción que se estructuran coherentemente por operaciones;
- c) asignar los recursos por operaciones o por módulos presupuestarios que tengan una correspondencia clara con ellas;
- d) precisar los responsables de diseñar, ejecutar y controlar el cumplimiento de las operaciones;
- e) establecer métodos sistemáticos para el diseño y evaluación previa de las operaciones a fin de justificar su inclusión en el plan y su selección como unidad de gerencia;
- f) crear una red computarizada de archivos por operaciones y problemas;
- g) establecer un sistema de seguimiento y evaluación de las operaciones distinguiendo entre su **eficiencia productiva** (relación insumo-producto), su **eficacia interna** (cumplimiento de las metas de la operación) y su **eficacia direccional** (efecto de la operación sobre el vector de definición de los problemas o efecto sobre la situación-objetivo).
- h) En el ámbito de la eficiencia productiva de las operaciones, el sistema supone control de costos y su comparación con costos standard, establecimiento y control de normas de calidad y control de tiempo y oportunidad;
- i) En el ámbito de la eficacia interna, el sistema supone un seguimiento de la ejecución física y financiera de las operaciones, traduciendo los **indicadores de ejecución en señales de atención y alarma** que sintéticamente muestren el cumplimiento de las metas institucionales;
- j) En el ámbito de la eficacia direccional, el sistema supone un seguimiento de las operaciones en relación a los efectos sobre los nudos críticos de la explicación situacional de los problemas y los VDP de los mismos; esta propuesta exige, por consiguiente, un **sistema de cuenta por operaciones** de los Ministros ante el Presidente de la República; requiere también que quizás una vez al mes, el Consejo de Ministros evalúe la situación de cumplimiento de las operaciones y de evolución de los problemas; y esto debe repetirse en cada nivel organizativo hasta llegar al primer nivel de Ber;
- k) estructurar un sistema recursivo de rendición de cuenta por operaciones, que comienza en la base (primer nivel) con los responsables de las subacciones y asciende por excepción hasta llegar al Presidente de la República en Consejo de Ministros (quinto nivel).
- l) estructurar las organizaciones y los procedimientos administrativos de acuerdo a las necesidades de la gerencia por operaciones, y
- m) articular el sistema de toma de decisiones en Consejo de Ministros al sistema de planificación modular por operaciones (prealimentación) y al sistema de seguimiento de las operaciones (retroalimentación).

LOS CINCO NIVELES ORGANIZATIVOS DE S. BEER



Las tecnologías para montar estos sistemas son conocidas, aunque en algunos casos son tan poco difundidas y fragmentadas en diversos dominios o especialidades. En algunos puntos muy especiales se necesitará crear métodos y técnicas que pueden desarrollarse sin grandes problemas.

El establecimiento de la gerencia por operaciones es la tarea más práctica y urgente que requiere la reforma de la administración del Estado.

Un cambio tan drástico en la calidad de la dirección y la gerencia no puede realizarse extensivamente en toda la acción del sector público, ni puede implantarse de inmediato. Se impone, por consiguiente el cambio gradual, seleccionando organismos y operaciones críticas para avanzar paulatinamente en la profundidad y extensión de la constitución del sistema.

La gradualidad de la reforma se refiere:

- a) a la definición de un proceso por etapas, donde en la primera de ellas las operaciones incorporadas al sistema son pocas y no cubren el universo de la acción del Estado; las operaciones seleccionadas se constituirían en núcleos prioritarios de concentración de recursos, supervisión y racionalización administrativa;
- b) al establecimiento de procedimientos de ejecución especialmente flexibles y ágiles, que constituirían una especie de premio y estímulo para que nuevas operaciones ingresen escalonadamente al sistema, se sometan a una racionalización administrativa y queden sujetas a un sistema de control de calidad de los servicios públicos (NORCASEP);
- c) a la implantación de un tratamiento privilegiado para los organismos y operaciones seleccionadas en cuanto a racionalización administrativa; las operaciones restantes, en cambio, sólo ingresarían al sistema si cumplen previamente con dos requisitos: i) haber racionalizado sus estructuras administrativas para atender a las exigencias del sistema, y ii) haberse sometido al sistema de control de calidad de los servicios públicos, y
- d) definir el sistema de premios que significa ingresar al sistema de gerencia por operaciones según el grado de avance en la modernización de las estructuras y niveles de calidad alcanzados en la producción de los servicios públicos. Este sistema de premios puede conformarse por:
  - i) los estímulos morales que implica ante la opinión pública pertenecer al sistema en sus clasificaciones de calidad más altas; ii) beneficiarse de la flexibilidad, autonomía de procedimientos y primas por eficiencia que otorgue el sistema y iii) correr el riesgo de perder esos beneficios con una reclasificación más baja en las categorías del sistema si se produce un deterioro en el cumplimiento de las normas de calidad y gerencia.

La gerencia por operaciones plantea una alternativa distinta de reforma de la Administración Pública que pone más énfasis en las prácticas de producción y otorga menos peso a las grandes reformas generales, a las normativas extensivas y al impacto de los cambios generales.

El sistema de gerencia por operaciones exige la continua apreciación de la situación en la coyuntura y, por lo tanto, supone un cotejo constante entre la situación planificada y la situación real.

Estas exigencias le crean demandas específicas al Sistema de Soporte a las Decisiones (SSD) y al Sistema de Petición y Rendición de Cuentas (SPRC). El SSD debe garantizar el flujo de información y cálculo que necesita el sistema de gerencia por operaciones. A su vez, el SPRC crea la motivación para el buen funcionamiento de la gerencia por operaciones y del SSD, ya que la forma de pedir y rendir cuenta crea una necesidad de información gerencial de mucho más peso y formalidad que la meramente estadística.

Las consideraciones del párrafo anterior apuntan a una cuestión central en las estrategias de reforma organizativa. En efecto, las reformas progresivas sistema por sistema que abarcan para cada sistema reformado todo el universo del aparato del estado, quedan huérfanas de apoyo hasta que años después se emprende la reforma de los otros sistemas; pero en ese momento ya el primer sistema reformado se ha desvirtuado y burocratizado en una práctica aislada que genera procedimientos sin demanda.

De acuerdo a nuestro planteamiento es más eficaz hacer la progresión a la inversa: concentrarse en pocos organismos y operaciones y reformar todos los sistemas indispensables para que el ámbito o el organismo reformado se transforme en un centro de excelencia autosostenible y capaz de soportar los vaivenes del cambio político.

Un indicador de control es una información elaborada, compuesta y compleja, portadora de un significado preciso sobre un tópico importante para el seguimiento y evolución de algún módulo del plan. El indicador puede ser tanto de carácter cualitativo como cuantitativo. El conjunto de indicadores conforman un sistema de apoyo e interpretación a la dirección del plan y la gerencia por operaciones. Estos indicadores son, al mismo tiempo, parte del Nivel 2 del diseño del sistema de soporte a las decisiones (SSD).

En muchos casos, y ciertamente si se trata de procesos bien estructurados, los indicadores pueden ser composiciones complejas de alta significación que pueden transformarse en señales.

A fin de evitar que el dirigente o el gerente queden sepultados en masas de información que no pueden manejar ágilmente, es muy importante el proceso de reducción de variedad que significa el proceso información primaria → indicadores → señales. Miles de datos primarios pueden convertirse en decenas de señales significativas. Y este proceso de conversión y reducción de variedad puede ser automatizado en el caso de los problemas y operaciones bien estructuradas. (Véase Stafford Beer, "Decision and Control", Wiley)

A su vez, para los problemas semiestructurados el examen del conjunto de los indicadores y las señales es el soporte para elaborar una apreciación parcial o total de una situación.

Sin embargo, debe contarse con una expresión que relacione el indicador real con la norma establecida, lo cual resultará en una señal que indicará el comportamiento adecuado o inadecuado de la situación, operación, acción y proyecto que se está tratando de evaluar o controlar. De aquí surge la conveniencia de considerar tres tipos de señales:

**Señal de conformidad**, que será emitida cuando el indicador real se mantiene dentro de la norma establecida; es una señal tácita que ordena la transferencia automática de la información al banco de datos;

**Señal de atención**, que será emitida cuando se aprecie una tendencia clara a salirse de la norma; dicha señal es expresa para producir la reacción del dirigente, y

**Señal de alarma**, que será emitida cuando el indicador real esté fuera de la norma.

Este conjunto de señales deben formar parte de un sistema interpretativo que es parte del SSD y, que en casos de emergencia pasa a la sala de situaciones.

Cada dirigente, en su nivel, debe evaluar los indicadores y señales mencionadas, y en función de ello tomar las decisiones que conduzcan a la corrección de las desviaciones constatadas.

### Señales y Bandas Automatizadas

El sistema de seguimiento de los problemas y operaciones descrito es complejo y debe implantarse progresivamente en orden creciente de dificultad y capacidad de asimilación y utilización del sistema por los ejecutivos. Por ejemplo la conversión de indicadores en señales es un proceso refinado que se puede practicar antes en forma más rudimentaria, más selectiva y manual.

La posibilidad de un sistema de señales y bandas responde a los siguientes requisitos:

- a) existe un plan vigente que es un plan modular por problemas y operaciones, donde cada módulo es calificado en relación con indicadores norma precisos y significativos (IN); esos indicadores norma son parte indispensable del diseño de las operaciones para que estas sean evaluadas como proyectos antes de su decisión, y
- b) existe un sistema de soporte a las decisiones que produce información sobre la situación real con un retardo máximo E, definido expresamente para cada aspecto de un problema o una operación; cada información significativa es un indicador real (IR) que tiene correspondencia conceptual con el indicador norma.

El cotejo de los indicadores IN e IR permite transformar miles de datos primarios en pocas señales de atención y alarma.

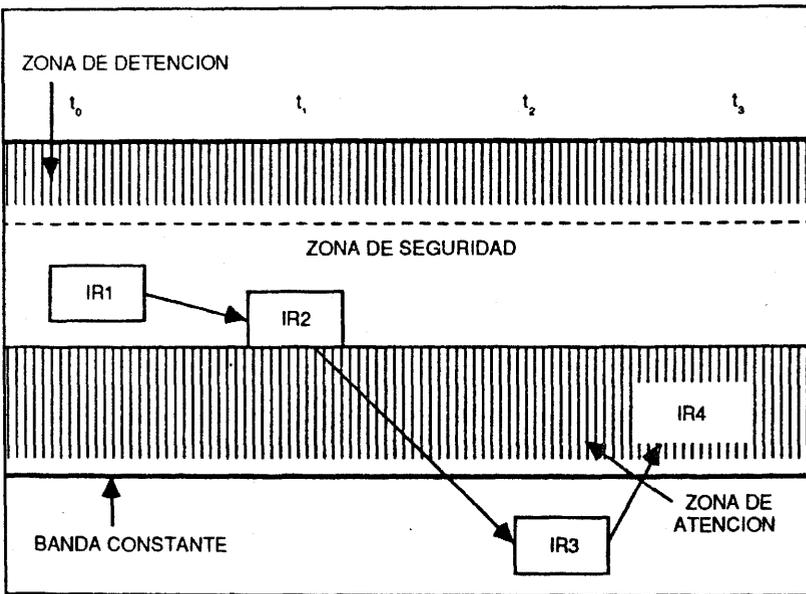
Si el indicador IN es una banda taxonómica o una franja de normalidad, el sistema de señales operará como indica el esquema adjunto. En el ejemplo, la banda taxonómica tiene techo y piso, pero en varios casos puede ser pertinente sólo un techo o un piso.

Supongamos que en el período  $t_0$ , IR1 está dentro de la banda taxonómica IN, y en consecuencia, el sistema de señales expresa un aviso tácito de conformidad, que no es registrado como señal en el tablero de control del sistema.

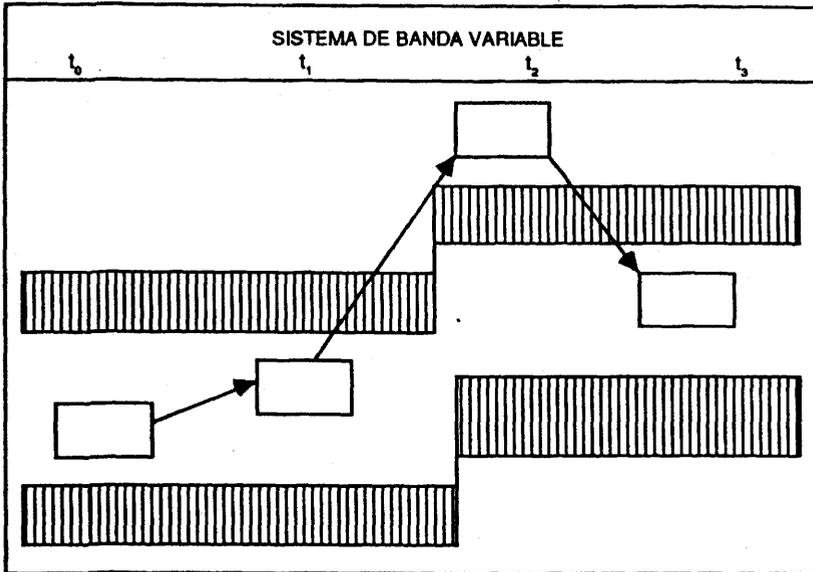
En el período  $t_1$ , el indicador IR2 se mueve al borde mínimo de la banda de normalidad, y el sistema emitirá una señal de atención.

En el período  $t_2$ , si el indicador real es IR3, que está fuera de la banda de normalidad, el sistema emitirá una señal de alarma.

### BANDA DE INDICADORES EN UN SISTEMA DE GERENCIA POR OPERACIONES



Debe tenerse en cuenta, además, que la dinámica del cambio situacional generalmente cambia el nivel de la banda de normalidad hacia arriba o hacia abajo. La emisión de señales mantendrá su significado sólo si la banda taxonómica es actual, es decir está acorde con la nueva realidad. Esto crea una cierta complejidad técnica al sistema de señales, ya que el programa de computación que emite las señales debe ser inteligente, aprender de los cambios ocurridos sobre los cuales recibe información y alterar automáticamente la banda taxonómica. El software que diseñó Beer en 1971 para la Corporación de Fomento de Chile corregía automáticamente las bandas de normalidad; un refinamiento realmente extraor-



dinario para la época, pero demostrativo de lo que se puede hacer con pocos recursos y mucho ingenio.

Este sistema de señales alimentará la capacidad de análisis del sistema de gerencia por operaciones y, por consiguiente, del plan para apreciar la situación en torno a preguntas como estas:

- a) ¿los problemas y las oportunidades que preveía el plan han cambiado la situación presente?
- b) ¿es necesario alterar las operaciones del plan para mejorar su eficiencia o su eficacia?
- c) ¿se están ejecutando a tiempo y con fidelidad las operaciones del plan?
- d) ¿se han desarrollado variantes que perjudican o favorecen el impacto de las operaciones sobre los problemas?

La evaluación de la marcha de las operaciones consiste en una apreciación situacional para:

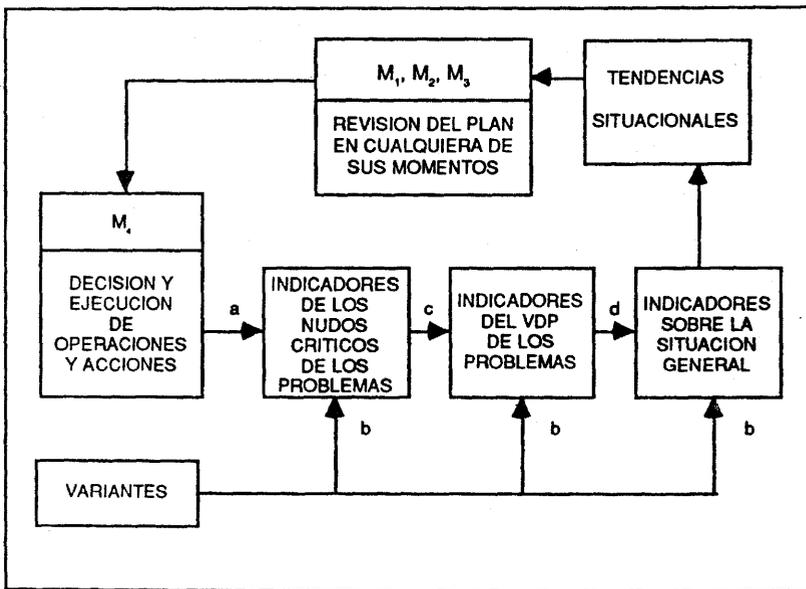
- i) verificar el grado de ejecución de las decisiones;
- ii) comprobar los efectos de las decisiones sobre la situación en curso, y
- iii) hacer una previsión de los resultados alcanzables y de las tendencias situacionales más probables.

Como toda apreciación de la situación, este proceso puede conducir a una revisión del plan.

Estas señales deben conformar un sistema interpretativo de la situación y sus tendencias.

En efecto, las señales de atención y alarma sobre la situación general (inflación, empleo, nivel de reservas internacionales, crecimiento del PTB global y por sectores, indicadores de actividad económica, aceptación política del gobierno, grado de tensión política, relación de fuerzas, etc.) tienen que guardar relación con un conjunto de señales referentes a aspectos situacionales específicos, a la ejecución de las operaciones del plan y al desarrollo de las variantes.

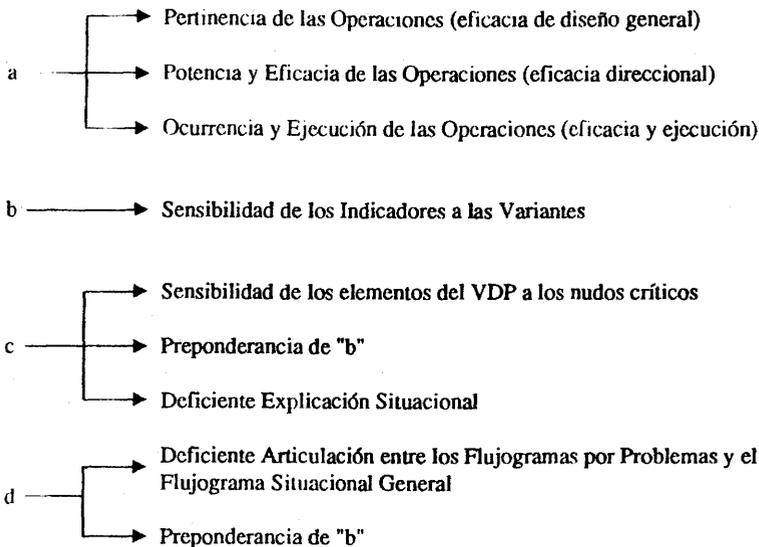
### APRECIACION DE LA SITUACION MEDIANTE SEÑALES



A su vez, la proyección tendencial de la situación presente tiene que estar relacionada con las señales sobre intenciones de los actores sociales.

Todas estas señales deben ser interpretadas y analizadas.

En el esquema presentado se señala con las letras a, b, c y d las relaciones entre los indicadores. Estas relaciones pueden responder a explicaciones como las siguientes:



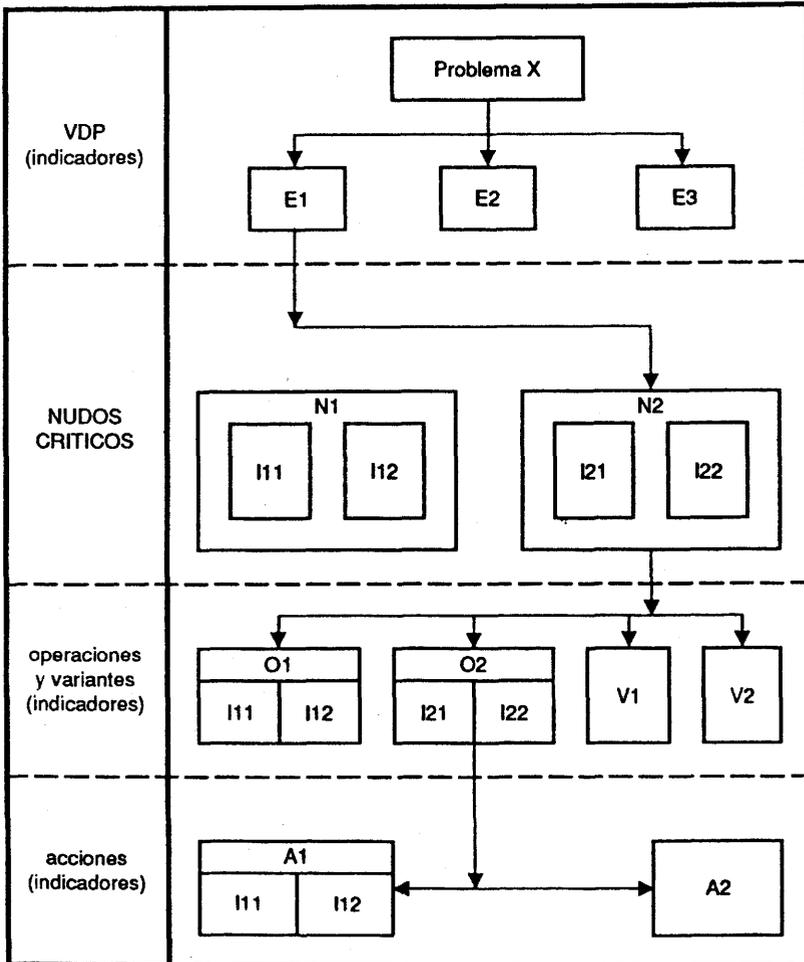
El gráfico adjunto indica una manera de diagramar estas relaciones en un árbol relacional por problemas.

En el árbol relacional podemos rastrear e interpretar la casualidad de los resultados obtenidos, sopesando el efecto del atraso en la ejecución de las operaciones, los efectos distintos a los esperados de las operaciones, y el peso de las variantes como factores poderosos que escapan al control del gobernante. Este árbol relacional es manejado computacionalmente como parte del sistema de control de problemas y operaciones.

En síntesis:

- i) a cada operación le corresponderá un indicador para su seguimiento; y este indicador deberá, además de tener una estructura clara y lógica, ser formulado por quien o quienes hayan diseñado la operación;
- ii) cada indicador deberá tener un diseño del flujo de su producción primaria hasta su recepción por el SSD para su procesamiento; es decir, debe precisarse quién producirá la información, sobre qué aspectos versará, quién la transmitirá y a quién, y en qué forma se estructurarán los indicadores, se agregarán y generalizarán hasta llegar al nivel donde son usados como aporte a la apreciación situacional y son filtrados para que sólo algunos de ellos continúen su ascenso;
- iii) cada indicador debe ser evaluado con relación a su representatividad, de forma que la práctica de planificación en la coyuntura se constituya en un elemento de retroalimentación para corregir su diseño;
- iv) cada indicador deberá tener una forma explícita de interpretación según los elementos que lo compongan, a fin de evitar señales ambiguas o confusas.

**ARBOL RELACIONAL DE UN PROBLEMA**  
(rastreo de E1)



## 6 – EL SISTEMA DE PETICION Y RENDICION DE CUENTAS

Un sistema de información para la gestión gubernamental es viable y eficaz sólo si es demandado por el sistema de petición y rendición de cuentas (SPRC), y a su vez este último tiene sentido sólo si se gerencia por objetivos que son materia de la cuenta.

De esta manera, el sistema de información deja de ser un ámbito de la estadística sin propósito definido para convertirse en una herramienta de la gerencia por operaciones, de la rendición de cuentas y del sistema de soporte a las decisiones.

La estrategia de montaje de un sistema de información consiste, en este caso, en diseñarlo como una exigencia del sistema formal de rendición de cuentas. Los principios de esta concepción son los siguientes:

- a) todo productor de información es usuario de la información que produce y, en consecuencia, produce, al menos en parte, la información que requiere para su gestión interna y la respectiva cuenta al nivel recursivo superior; este principio crea la necesidad de producir la información;
- b) la información tiene que ser significativa de los problemas, operaciones y variantes que influyen sobre la eficiencia de las operaciones; este principio le otorga utilidad práctica transparente al sistema de información;
- c) la información producida debe traducirse a indicadores susceptibles de interpretación precisa y tales indicadores deben convertirse en señales de atención o alarma, a fin de cumplir con la ley de Ashby de reducción de variedad; este principio descongestiona al gerente de masas inútiles de información, y
- d) el sistema de información debe ser parte de un sistema de rendición de cuenta que obliga a usar la información que se produce, con lo cual regresamos al primer principio.

La efectividad del sistema de petición y rendición de cuentas depende fundamentalmente de:

- i) su aplicación rigurosa y sistemática desde la Dirección Superior; comienza por la cuenta de los Ministros ante El Presidente o el Congreso y culmina con la cuenta del nivel 1 de Beer hacia el nivel inmediato superior;
- ii) su formalidad legal que lo hace formar parte del ritual administrativo latinoamericano;
- iii) su asociación con estímulos de prestigio ante la opinión pública, por lo que debe ser público, y
- iv) su asociación con otros procesos administrativos relacionados con los estímulos materiales.

## 7 – SISTEMA DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

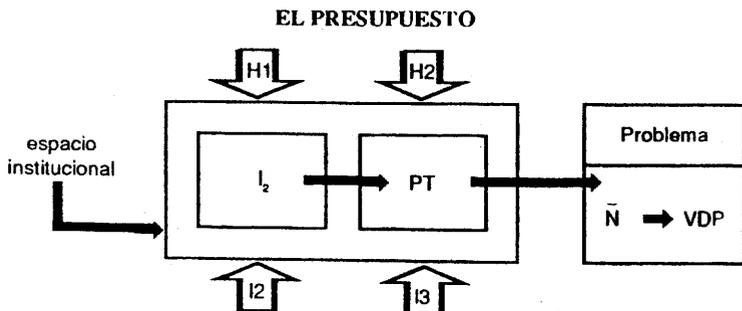
La vigencia de un verdadero sistema de presupuesto por programas es una condición necesaria para el buen funcionamiento de los subsistemas de dirección y al mismo tiempo es su resultante.

Sin un sistema de gerencia por operaciones no puede haber un buen sistema de presupuesto por programas, pero a su vez, sin un buen sistema de presupuesto por programas no pueden funcionar bien todos los otros subsistemas de dirección.

El sistema de presupuesto por programas es una forma de asignación de los recursos económicos públicos por objetivos. Expresa en términos monetarios el proceso de producción de servicios y bienes que se realiza **dentro** del espacio que delimita las capacidades de una institución. La institución es una acumulación social que se fenoestructura como organización para satisfacer ciertas necesidades externas a ella. En este sentido, es bueno asentar el principio elemental que justifica la existencia de cualquier organización: debe satisfacer necesidades fuera de su espacio institucional.

Naturalmente, el presupuesto de una institución se limita a la combinación de los bienes y servicios comprados **fuera** de su espacio institucional (I1), necesarios según la tecnología aplicada, para producir una variedad de **productos intermedios** (I2). Esta producción intermedia es producida **dentro** del espacio institucional y satisface **necesidades internas** de la institución. En consecuencia, esta producción intermedia sólo se justifica como un requisito tecnológico para producir los **productos terminales** (PT) que constituyen el propósito último de la institución.

La evaluación de la eficacia y de la necesidad de existencia de una institución se relaciona con su producción terminal. Pero el proceso de producción de estos productos terminales no sólo requiere de los productos intermedios producidos dentro del espacio institucional, sino además de otros productos (I3) producidos **fuera** de la institución que se aplican directamente a la producción de los productos terminales.



Los productos intermedios (I2) son un soporte interno condicionante de los productos terminales; es decir satisfacen **necesidades institucionales internas**, mientras que los productos terminales satisfacen **necesidades externas** generadas fuera del espacio institucional.

Ambos tipos de procesos de producción requieren de recursos humanos (H1 y H2).

En esta forma, un **programa presupuestario** es una relación recursos → producto → resultados más limitada que la correspondiente a una operación del plan.

Un **programa presupuestario** es una relación del siguiente tipo:

$$\begin{array}{ccccc} (I_1, H_1) & \rightarrow & PT & \rightarrow & Pr(\bar{N}, VDP) \\ \text{recursos} & & \text{producto} & & \text{resultados} \end{array}$$

donde  $\bar{N}$  representa los nudos críticos causantes de un problema y VDP el vector de definición del problema que enumera los indicadores terminales del mismo.

De acuerdo a estos conceptos, una **actividad presupuestaria** es una relación como la siguiente:

$$\begin{array}{ccccc} (I_1, H_1) & \rightarrow & I_2 & \rightarrow & PT \\ \text{recursos} & & \text{producto} & & \text{resultados} \end{array}$$

En cambio, una **operación del plan** puede expresarse como sigue:

$$\begin{array}{ccccccc} (I_1, H_1) & \rightarrow & I_2 & \rightarrow & P_0 & \rightarrow & Pr(\bar{N}, VDP) \\ \text{RNP} & \cup & I_3 & \rightarrow & \text{producto} & & \text{resultados} \\ \text{recursos} & & & & & & \end{array}$$

donde RNP son los recursos no presupuestarios y  $P_0$  es el producto de la operación.

Con las limitaciones propias de las relaciones presupuestarias que no se corresponden con costos reales, el SPP trabaja con los siguientes criterios de evaluación:

**Eficiencia de producción**, como una relación entre  
 $(I_1, H_1) \rightarrow I_2 \text{ y } (I_1, H_2) \rightarrow PT$

**Eficiencia institucional**, que se expresa en la relación:  
 $(I_2) \rightarrow PT, y$

**Eficacia del Programa**, que se expresa en la relación:  
 $PT \rightarrow Pr(N, VDP)$

Estos criterios presupuestarios deben ser corregidos y complementados con el análisis de eficiencia y eficacia de la gerencia por operaciones.

Esta lógica de construcción del presupuesto por programas implica concebir la institución como una red de producción (Véase Matus, Makon y Arrieche. "Las Bases Teóricas del Presupuesto por Programas", AVPP, 1979, Venezuela) que permite distinguir entre insumos (compras fuera de la institución), productos intermedios y productos terminales. En esta forma es relativamente fácil el análisis de correspondencia entre las operaciones del plan y los programas presupuestarios, pues los programas se refieren siempre a productos terminales y las actividades a productos intermedios.

Sin embargo, la práctica del SPP en América Latina dista mucho de estos procedimientos y generalmente se denomina programa a lo que hace cualquier unidad organizativa.

### **La Vinculación del Plan con el Presupuesto**

La posibilidad concreta de vincular plan con presupuesto depende del tipo de plan y del tipo de presupuestos. En América Latina ha sido muy difícil lograr esa vinculación porque el tipo de plan tradicional no se presta para dicha vinculación y el tipo de presupuesto, incluido los casos en que se adoptó la técnica por programas, no respetó el aspecto sustantivo de la misma y, por consiguiente no responde a las necesidades de vincular módulos operacionales del Plan con módulos programáticos del presupuesto.

En esta experiencia histórica aparecen tres casos de intentos de vinculación; el último de ellos es el que representa nuestra propuesta concreta en términos de la técnica sustantiva de presupuesto por programas y la planificación situacional.

El primer caso corresponde al tradicionalmente aplicado en América Latina y presenta un modo de vinculación que ha fracasado. En efecto, no es posible establecer una relación precisa entre el texto ambiguo no modular del Plan tradicional con la precisión del presupuesto.

La precisión heterogénea de ambos instrumentos sólo permite vincular los proyectos de inversión pues es lo único que está formalmente bien definido tanto en el presupuesto como en el plan. Recuérdese que el plan tradicional adopta una taxonomía no consistente de los ámbitos de definición de los compromisos de acción en base a categorías intersectadas entre sí, y que no agotan en un mismo plano el universo de la producción del sector público. Por su parte, el presupuesto por programas tradicional no distingue claramente entre producción terminal y producción intermedia.

El segundo caso caracteriza los intentos realizados para vincular Plan de Presupuesto sobre la base de sectorializar el presupuesto. Corresponde a un proceso donde se ha avanzado en la reforma del sistema presupuestario pero no en la reforma del sistema de planificación. La Ley Orgánica de Régimen Presupuestario (LORP) de Venezuela intentó hacer

la vinculación Plan - Presupuesto utilizando sectores comunes de asignación de recursos. La idea fue establecer una correspondencia entre los sectores del Plan y presupuestar los programas agrupados en los mismos sectores. Pero, este método presenta la dificultad de la falta de operacionalidad del concepto de sector, el cual pertenece a una taxonomía para dividir un ámbito de la economía que tiene una traducción obvia en módulos de gerencia u operación de la Administración Pública.

### OPCIONES DE VINCULACION ENTRE PLAN Y PRESUPUESTO

Tipo de Plan	Tipo de Presupuesto	Modo de Vinculación
Plan Normativo por sectores con inventario de proyectos de inversión	CASO 1 Presupuesto por Programas tradicional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sólo se vinculan las inversiones</li> <li>• No hay plan modular</li> <li>• Los Módulos del PPP son inconsistentes</li> </ul>
Plan Normativo por sectores con inventario de proyectos de inversión	CASO 2 Presupuesto por Programas con productos terminales bien diferenciados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agrupación de los programas presupuestarios por sectores</li> <li>• Conciliación de los sectores del plan con los sectores del presupuesto</li> </ul>
Plan Situacional Modular	CASO 3 Programas con productos terminales bien diferenciados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vinculación de Módulos del Plan con Módulos del Presupuesto</li> </ul>

En este segundo caso el resultado es similar al primero: se termina por vincular sólo los proyectos de inversión.

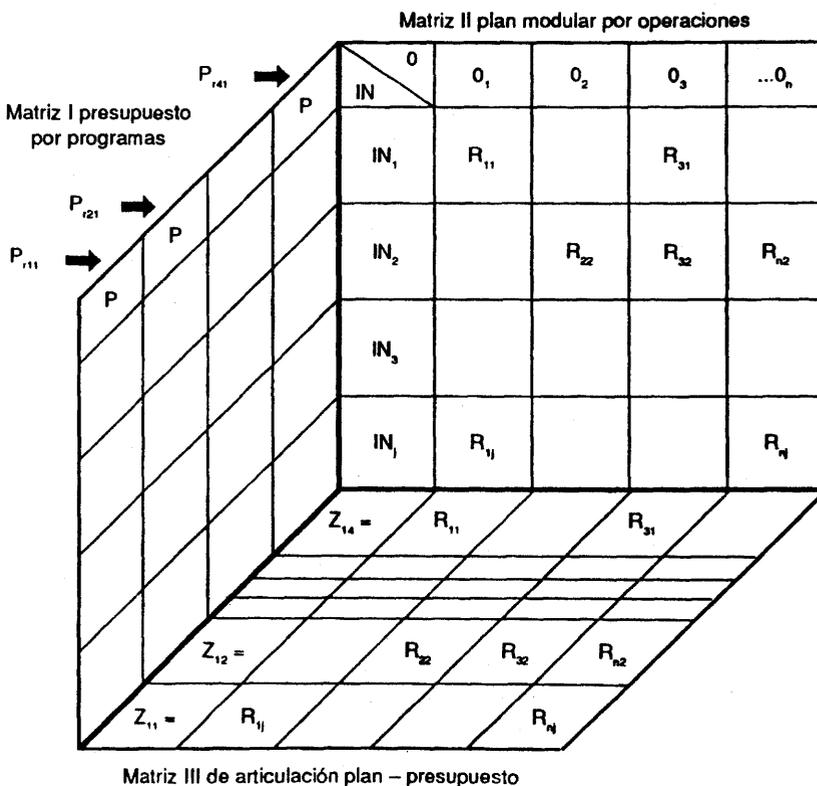
Estos dos primeros casos muestran una lección clara: sólo es posible vincular los ámbitos modulares del presupuesto con los módulos del Plan que son precisos. La vía de solución parece, entonces, obvia: es necesario estructurar el Plan Anual en módulos precisos de gestión.

El tercer caso, constituye la propuesta de vinculación Plan - Presupuesto que sugiere la planificación situacional. En el fondo se trata de homologar la estructura modular del presupuesto y llevarla al Plan con lo que éste gana en precisión. Pero no basta que el Plan tenga una estructura modular, es necesario además que esa estructura modular cumpla con los requisitos de plenitud, recursividad, intersección bien definida, responsabilidad institucional precisa y coordinación para las intersecciones.

Estos son los cinco requisitos que la planificación situacional exige como requisito metodológico de la estructura del Plan Anual y del Plan de mediano Plazo.

El instrumento concreto de vinculación Plan - Presupuesto será, entonces, la matriz Instituciones - Operaciones del Plan - Programas Presupuestarios.

### MATRIZ DE VINCULACION PLAN - PRESUPUESTO



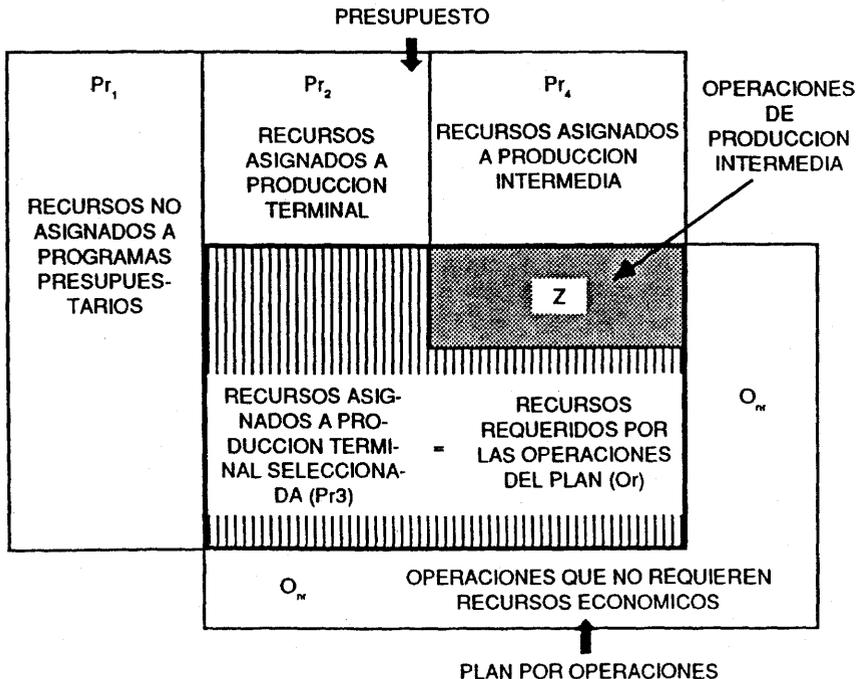
Esta matriz de articulación Plan - Presupuesto debe ser el instrumento básico de trabajo entre la Oficina Central de Presupuesto y la Oficina Central de Planificación. En dicha matriz se dimensionan los objetivos de cada programa y se asignan los recursos necesarios para cada uno de ellos. De manera que es una matriz operacional muy concreta donde están bien definidas las instituciones responsables, la producción terminal que deben realizar, los recursos que se asignan a tales fines, etc.

Ahora bien, la Oficina de Planificación, en el espacio de necesidades y posibilidades condicionado por el análisis macroeconómico, debe construir la matriz II instituciones - operaciones, previa una selección de éstas últimas atendiendo a los nudos críticos de la matriz nudos críticos-problemas. Esa matriz debe reflejar, entonces, los módulos del plan (operaciones, acciones y subacciones) que corresponde ejecutar a cada institución, mediante las asignaciones presupuestarias correspondientes y los otros recursos que requieren las operaciones.

La matriz II, es la matriz básica del Plan Anual Operativo. La matriz I es de hecho, el Presupuesto por Programas. Por último, la matriz III establece una correspondencia entre los programas presupuestarios y las operaciones del plan. Por ello, la matriz III es la matriz de vinculación del Plan con el Presupuesto.

Por ejemplo, en la matriz adjunta, la institución 1 es responsable por las operaciones O1 y O3 que requieren recursos presupuestarios por R11 y R31. Ambas operaciones conforman el programa presupuestario Pr4 que exige Z14 de recursos presupuestarios, de tal forma que en la matriz:  $Z_{14} = R_{11} + R_{31}$

#### ESQUEMA DE COMPATIBILIZACION ENTRE PLAN Y PRESUPUESTO



Sin embargo, esta matriz de vinculación es más compleja de lo que aparece a primera vista.

El esquema siguiente intenta ejemplificar los espacios de correspondencia y no correspondencia entre el plan por operaciones y el presupuesto por programas. Existen operaciones que no requieren recursos económicos. Estas son, fundamentalmente, acciones de regulación, modificaciones legales e institucionales, etc., que, con ser muy importantes, no exigen recursos económicos significativos que merezcan asignaciones presupuestarias específicas. En el esquema adjunto estas asignaciones se denominan "Onr".

Por otra parte, en el presupuesto se asignan recursos económicos que no se corresponden con las operaciones del Plan. Una parte de los recursos presupuestarios no son asignables a programas (Pr1) y, en consecuencia, no son asignables a operaciones (transferencias, aportes de fondos, subsidios, etc.). Algunos de ellos son asignaciones presupuestarias que, en el momento en que se hace el cálculo presupuestario, no es posible imputarlos a programas determinados (provisiones para contratación colectiva o reajustes de salario, etc.) pero ese es un estado transitorio. Otros, en cambio, son asignaciones presupuestarias que no están destinadas a programas concretos porque no conforman procesos de producción (servicio de la deuda pública, etc.).

El área de recursos asignados a la producción terminal (Pr2 + Pr3) muestra que no todo lo que es producción terminal en el presupuesto corresponde necesariamente a operaciones del Plan. En efecto, el listado de operaciones del Plan supone un acto de selección que no agota el universo de las asignaciones presupuestarias; por ello algunos productos terminales del presupuesto no se corresponden con las operaciones del Plan (fundamentalmente las operaciones rutinarias de servicios terminales).

La zona Pr4 del esquema se refiere a la producción intermedia que no es imputable a ninguna producción terminal en forma directa, (o sea, son actividades no específicas en la terminología del presupuesto por programas) de modo que no son objeto de tratamiento en el Plan (Por ejemplo, lo que se asigna a las oficinas de personal, a las de compras o suministros, etc.). De esta manera, la zona Pr4 es un espacio de no coincidencia entre Plan y Presupuesto en término de operaciones.

Sin embargo, existen algunas asignaciones de producción intermedia que pueden constituir operaciones del Plan. En el esquema dichas asignaciones corresponden al espacio (Z). Por ejemplo, las operaciones de reforma organizativa e institucional son operaciones en el Plan y, a veces, requieren recursos asignables a la producción intermedia, razón por la cual aparecen en la zona Pr4; en otros casos dichas operaciones no requieren recursos económicos o no afectan la asignación de recursos para la producción terminal. Por eso Z aparece como un espacio que intersecta Pr4 y Pr3.

De manera que la compatibilización global entre Plan y Presupuesto implica buscar una coherencia en la zona en donde aparecen intersectados el Plan por Operaciones y el Presu-

puesto por Programas a través de la igualdad entre recursos asignados a la producción terminal seleccionada y los recursos requeridos por las operaciones del Plan.

De allí la complejidad de la Vinculación Plan - Presupuesto, pues a pesar de la estructura modular precisa del Plan y la estructura modular del Presupuesto, no necesariamente los respectivos módulos tienen una correspondencia biunívoca; sólo hay un espacio de intersección entre ambos conjuntos agregados de módulos. Dicha intersección corresponde con el espacio ( $Pr3 = Or$ ) del esquema.

Algebraicamente, las relaciones postuladas son las siguientes:

$$\text{Presupuesto} = Pr1 + Pr2 + Pr3 + Pr4$$

$$\text{Plan por operaciones} = Or \cup Onr$$

En esta última relación  $Or$  indica recursos valorables en dinero, mientras que  $Onr$  representa recursos no valorables en dinero. Para simplificar las cosas, se supone que todos los recursos económicos requeridos por las operaciones  $Or$  son recursos presupuestarios. Evidentemente esto no es real, pero elimina complejidades superfluas para el propósito de esta exposición.

La intersección entre los recursos asignados por el presupuesto y los recursos asignados a las operaciones del plan es:

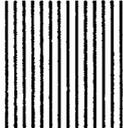
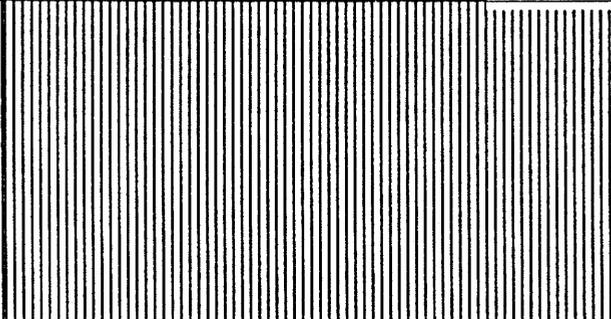
$$Pr3 = Or$$

Aquí puede apreciarse el carácter selectivo del plan versus el carácter extensivo del presupuesto.

En efecto,  $Pr2$  es la producción terminal cubierta extensivamente por el Presupuesto por Programas que no está incluida en las operaciones seleccionadas por el Plan. Todo Plan estratégico es un Plan selectivo.

Este método de vinculación simplifica el problema, pues una cosa es hacer una investigación para vincular el Plan con el Presupuesto bajo las formas dadas de presupuesto y planificación y otra distinta es diseñar un sistema que, por su propia estructura, produzca la vinculación Plan - Presupuesto.

Puestas así las cosas, la vinculación Plan - Presupuesto desaparece como problema metodológico complejo y se convierte en otro de rediseño de la concepción del Plan Anual y de adopción de procedimientos de coordinación institucional entre la Oficina de Planificación y la Oficina del Presupuesto.

VINCULACION PLAN PRESUPUESTO						
PLAN   PRESUPUESTO	PROYECTO DE ACCION 1				PROYECTO DE ACCION 2	
	011			012	021	022
	A11	A12	A13			
	Sa	Sb				
PRODUCTOS TERMINALES						 NO REQUIERE RECURSOS ECONOMICOS 
PROGRAMA SUB-PROGRAMA 1						
ACTIVIDAD A						
ACTIVIDAD B						
PROYECTO 1						
PROYECTO 2						
OBRA 1						
OBRA 2						
SUB-PROGRAMA 2						
PRODUCTOS INTERMEDIOS						
ACTIVIDADES COMUNES						
ACTIVIDADES CENTRALES						
RECURSOS NO ASIGNADOS A PRODUCTOS						

En esta propuesta se supone que el Plan Anual, en su parte modular, se formula como una matriz operaciones-instituciones que comple con los requisitos para la coherencia del diseño modular del plan.

Esta matriz Operaciones - Instituciones, trabajada por la Oficina de Planificación y luego discutida con la Oficina del Presupuesto constituye una vía de solución clara y simple a la Vinculación del Plan con el Presupuesto.

Sin embargo, este método exige el cumplimiento de un requisito respecto de la estructura modular del Plan y el Presupuesto. Debe existir una regla general de diseño de la taxonomía modular que debe respetarse para que tal vinculación sea posible.

El sentido común nos dice que la correspondencia entre los módulos del Plan y los módulos del Presupuesto siempre será posible si la taxonomía recursiva de los módulos llega a un cierto nivel de desagregación.

Puede resolverse cualquier problema de articulación entre los módulos del presupuesto y del Plan si se cumple la siguiente regla básica: **El submódulo mínimo del Plan corresponde a uno o más submódulos mínimos del presupuesto.**

Como la desagregación de los módulos en submódulos es una cuestión de conveniencia, ambas estructuras modulares pueden ajustarse a las necesidades de coordinación del plan con el presupuesto.

En el fondo, una vez adoptado con rigor sustantivo y formal el sistema de presupuesto por programas y el Plan situacional por módulos desaparece el problema metodológico de la vinculación Plan - Presupuesto y se transforma en un problema político-práctico.

El punto de partida para hacer una buena articulación entre plan y presupuesto es la existencia de un sistema de gerencia por operaciones en las unidades organizativas relevantes del sector público. Quien está al mando de una unidad debe organizar su actividad en términos de productos y ello es útil tanto para el presupuesto como para el Plan. El gerente se preocupa, entonces, de lo que debe producir, de la calidad del producto y de la eficacia y los costos para producirlo; en consecuencia la gerencia por operaciones genera un cálculo de los recursos, de los productos y de los indicadores de eficiencia que se requieren en cada unidad gerencial. Este cálculo nutre a las Oficinas de Planificación y Presupuesto que son las encargadas de coordinar los Planes Anuales Institucionales y los presupuestos por Programas a nivel de cada institución, con la colaboración de los equipos técnicos de Planificación y Presupuesto a fin de dar cumplimiento a las directrices y métodos que exige el Sistema Nacional de Planificación.

Estos planes y presupuestos deben llegar al nivel decisorio de la Institución (Ministros y Jefes de Organismos Autónomos), donde se deben tomar las decisiones operacionales. Luego, los planes pasan a la Oficina de planificación y los presupuestos a la Oficina de Pre-

supuesto. Mientras tanto la Oficina de Presupuesto, en contacto previo con la Oficina de Planificación, ha establecido la política presupuestaria y, a su vez, los responsables de la planificación global han establecido los lineamientos macroeconómicos del Plan Anual Operativo, conformando una matriz Operaciones - Instituciones. Allí se produce el encuentro o coordinación entre las direcciones de Planificación y de Presupuesto para elaborar un Plan Anual que, en su parte operacional y modular, sea consistente con el presupuesto en su estructura modular. Dichos presupuestos y planes son sometidos a la aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros, con la ventaja de que, si se opera en esta forma, éste órgano máximo pedirá cuenta por operaciones a sus responsables.

## 8.- SISTEMA DE EMERGENCIA EN SALA DE SITUACIONES

En el concepto de sala de situaciones lo menos importante es la sala, lo que importa son los sistemas que allí convergen y se manejan.

La idea de una Sala de Situaciones, sala de comando o sala de operaciones no es nueva. Lo que sí es nuevo es el propósito que proponemos juegue en la planificación estratégica. Hasta ahora, las salas de situaciones tienen una connotación militar que se origina en el concepto de sala de guerra. Pero las situaciones de tensión y de peligro de descontrol del tiempo no ocurren necesariamente en el ámbito militar. Puede tratarse de un conflicto político grave, de una situación económica de extrema gravedad, de una catástrofe natural, de una negociación a plazo fijo y breve, de un problema de seguridad interna o de una crisis internacional. En todos esos casos es muy importante la celeridad de los procesos y la frialdad de cálculo para resolverlos con eficiencia y eficacia.

En general, una sala de situaciones es un local especialmente acondicionado para la discusión informada y sistemática que debe culminar en decisiones. Los orígenes de estas salas de comando o de situaciones vienen del ideal organizativo de disponer de sistemas de información en tiempo real o muy cercano al real que alimentan permanentemente los modelos de análisis que auxilian el proceso de decisiones. Es un sistema de soporte a las decisiones pero bajo extrema presión de tiempo y alta tensión situacional.

Así, una sala de situaciones es generalmente un recinto cerrado donde está eliminado todo elemento posible de perturbación de los participantes y que dispone de una serie de conexiones a diversos sistemas de información previamente establecidos y puestos a funcionar a velocidad de emergencia

Esos sistemas de información pueden comprender los cuatro niveles ya mencionados para el SSD

Los flujos de información pueden estar constituidos por estadísticas básicas, indicadores especialmente diseñados, modelos de análisis acondicionados para verificar hipótesis que surjan en la discusión, mapas, fotografías, organigramas, registros de disposiciones le-

gales, etc. La idea es que toda una masa relevante de información y de medios de análisis esté disponible instantáneamente en la sala de situaciones. El flujo de información es permanente y a intervalos fijos de duración calculada según la naturaleza del problema que origina el funcionamiento de la sala. Estos flujos de información deben alimentar constantemente los equipos de computación. Las pantallas de estos equipos mantienen visible un cuadro sinóptico de los indicadores relevantes del problema y cualquier otra forma de representación fija o animada que permita visualizar el desarrollo de los acontecimientos. Naturalmente estos sistemas avanzados requieren del desarrollo de un software relativamente complejo, pero al alcance de las capacidades de diseño y programación de la mayoría de los países latinoamericanos.

Los participantes en la sala de situaciones pueden así hacer interactuar sus discusiones y deliberaciones con el desarrollo visual de modelos que representan los acontecimientos del curso del problema estudiado.

Montar una sala de operaciones es un trabajo complejo pero que paga en alta eficiencia. Toma tiempo el adecuar la información y los medios de análisis a las necesidades que demandan el contenido de las discusiones de una dirección superior al plan. En esto hay que ser prudente y exigente, porque tienden a proliferar muchos charlatanes que ofrecen salas de situaciones.

Ahora bien, asentando los pies en la tierra y considerando los grados variados pero generalmente altos de desorganización que presentan los países latinoamericanos, el énfasis de la sala de situaciones que proponemos tiene que radicar en problemas muy selectivos y de alta importancia que pueden generar situaciones graves de tensión. En esos casos se justifica el costo de seguir un proceso en tiempo real o con un retardo máximo calculado muy exigente.

Pero, lo anterior plantea un problema de capacidad ociosa cara, pues las situaciones de tensión son excepciones. Inmediatamente surge entonces la idea de aprovechar el hábito de la discusión y deliberación en sala de situaciones y sus instalaciones físicas y sistemas para elevar la calidad del proceso normal de toma de decisiones. En otras palabras, la sala de situaciones podría operar en los tres modos de dirección ya mencionados, dos de los cuales el I y el II, corresponden a situaciones normales y el modo III a situaciones de emergencia.

En este caso, se extendería el uso de la sala de situaciones y la excepción sería el manejo de flujos de información en tiempo real. El Sistema de Sala de Situaciones serviría así además para elevar la capacidad de diálogo sistemático entre las decisiones de corto plazo y la dirección del plan de mediano plazo. Esta discusión periódica en la sala de situaciones ciertamente exige información oportuna y medios de análisis eficaces, pero todavía lejos del desideratum de la información en tiempo real.

Todo el sistema de dirección ganaría así en velocidad y calidad.

Velocidad en la pre-evaluación es sinónimo de buenos modelos, excelentes sistemas de computación y oportunos sistemas de información. El ideal es la pre-evaluación continua de las alternativas propuestas en los gabinetes sectoriales o en el Consejo de Ministros. Ello es posible si se establece una disciplina de gobierno donde la Sala de Situaciones, en su modalidad normal o de emergencia, es el centro neurálgico del proceso de toma de decisiones y control de las cuentas de los Ministros. Supone también, desrutinizarse estos organismos que, a veces, tienden a evitar la discusión de los problemas centrales y decisivos para el cumplimiento del programa de gobierno.

Velocidad de cálculo en la post-evaluación es por su parte destreza de los analistas y oportunidad de la información para reinterpretar los indicadores cada vez que cambia la situación. Es también capacidad por mantener al día el arco direccional del plan que servirá como referencia actualizada del futuro con que se evaluará la situación presente.

Para entender como opera una Sala de Situaciones imaginemos la "Sala de Control" del Metro. Un pequeño grupo de personas están allí siguiendo el flujo de los trenes, a los que tienen siempre en pantalla o en un tablero de flujos simulados. Reciben información en tiempo real; prácticamente no hay retraso alguno entre el movimiento de los trenes y su recepción en la sala de control. Esa información visual es usada para tomar decisiones ante cualquier emergencia, pues el equipo de control tiene permanentemente la visión de conjunto del movimiento de todos los trenes. Pero, además, es probable que, para verificar algún problema en un tren particular, la sala pueda hacer un acercamiento detallado y ver lo que allí ocurre con cierta precisión. En todo caso una sala de control o una sala de operaciones trata con problemas operacionales, previsible, enumerables y repetitivos; cuando más semiestructurados. Para atenderlos existen manuales, normas y procedimientos de acción previamente establecidos. Por ello, esa sala de control es una versión muy simplificada de una "Sala de Situaciones".

Si tratamos con sistemas sociales creativos, obviamente, no podemos seguir el sistema social visualmente, porque es más complejo y muchas cosas imprevisibles e inimaginables ocurren bajo la piel del sistema visible. Se necesitan sensores como en una sala de cirugía. Allí el cirujano está decidiendo y actuando, pero al mismo tiempo está siguiendo en tiempo real las reacciones del paciente en diversas pantallas que le informan de la presión, etc. En este caso tampoco es posible manualizar las respuestas a todos los problemas que pueden presentarse y no todas ellas serán de consenso.

En nuestro caso, el concepto de información es más variado y sujeto a interpretaciones más complejas. Pero el problema de información oportuna es el mismo, aunque no surge en muchos casos la exigencia estricta en tiempo real.

Podemos aceptar un retraso calculado. El máximo retraso está relacionado con el tiempo y costo de reacción que requieren las variables del sistema para que podamos corregir eficazmente las tendencias indeseables.

En síntesis debemos realizar las siguientes actividades:

- a) desarrollar una capacidad para conocer la realidad concreta en cada situación y sus tendencias, aunque ésta cambie con alta rapidez y nuestros nervios estén sobrecargados; este es un problema de información, capacidad de análisis, capacidad de anticipación de las tendencias situacionales y frialdad.
- b) Hacer un cálculo oportuno de pre-evaluación de las operaciones propuestas para ser producidas en la situación, mediante técnicas adecuadas de simulación (diseño y estrategias).
- c) hacer un cálculo de post-evaluación por medio de una gran variedad de indicadores que reflejan el grado de cumplimiento de las operaciones y de sus efectos sobre la situación (eficacia direccional del plan).
- d) impedir que la enorme "variedad" de la información que recogemos de la realidad nos abruma y anule nuestra capacidad de análisis, y
- e) aprovechar la centralización del análisis e información de síntesis para examinar las propuestas y sus resultados desde todos los ángulos conflictivos: lo político versus lo económico, el corto plazo versus el período de gobierno, etc.

Las funciones esenciales de la sala de situaciones son las mismas que las de la planificación en la coyuntura, pero concentradas en áreas problemáticas y con tecnologías apropiadas para enfriar el ambiente de toma de las decisiones y procesar información y sistematizar las deliberaciones resolutorias a una velocidad coherente con el ritmo acelerado del cambio situacional.

Desde este punto de vista, la sala de situaciones es un sistema de tratamiento especial para problemas de alto valor que se convierten en nudos de alta tensión situacional.

Esto supone que a la entrada de la sala de situaciones de la dirección superior existe un "filtro negativo", que impide que lleguen a ella cuestiones que pueden ser resueltas en niveles inferiores y un "filtro positivo" que impida que ninguna decisión relevante se desvíe hacia canales no centrales o se estanque en niveles inferiores.

La sala de situaciones establece así un paso obligado para ciertos problemas y decisiones. En consecuencia, tales problemas deben ser reducidos en número y exigir el tratamiento multidimensional y central que caracteriza el análisis en la sala de situaciones.

Desde el punto de vista físico, una sala de situaciones puede concebirse como un sistema de tres salas interaccionadas:

- i) La sala "D", o sala de decisiones, reservada a la discusión de nivel superior y para la decisión última en el nivel correspondiente;
- ii) La sala "C" o sala de comando, que es el centro que controla el sistema en su alimentación, carga permanente y apoyo al funcionamiento de la máquina de análisis y decisiones; es el centro de contacto con el sistema normal de soporte a las decisiones;

iii) La sala "T", o sala de trabajo, donde está la información acumulada, la capacidad de procesamiento y la capacidad de análisis. Esta sala de trabajo puede operar con antelación a la sala "D" a fin de preparar una sesión de la misma, o en paralelo con la sala "D", a fin de apoyar instantáneamente el proceso de discusión y decisión. De hecho la sala "T" nunca cesa en su trabajo mientras dura la tensión situacional.

El funcionamiento del sistema de salas a un nivel adecuado de eficacia, dependerá naturalmente de:

- 1) La calidad del sistema de soporte a las decisiones;
- 2) La capacidad de los equipos técnicos para modelizar el cambio situacional o analizar problemas específicos del mismo;
- 3) la interconexión de la sala de situaciones con las distintas unidades de la Oficina de Planificación y de todo el sistema de planificación y dirección;
- 4) de la capacidad progresiva de aprendizaje del equipo de la sala T a medida que se implanta el sistema y se experimenta con él, y
- 5) del sentido práctico de su diseño en relación al estilo de gobierno dominante.

Un problema en la sala de situaciones y en el SSD en general es la oportunidad de la información. Existe un rango temporal de atraso máximo permisible que condiciona toda la eficacia del sistema.

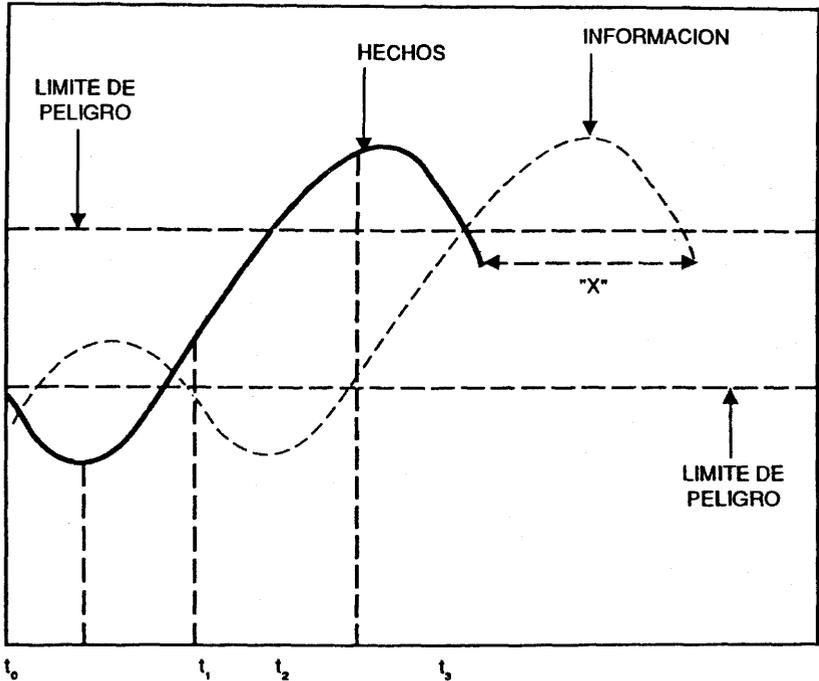
Si la situación cambia rápido, la sala de situaciones necesita también de información rápida. A este respecto, podemos transcribir las siguientes afirmaciones de Stafford Beer, un pionero del diseño de salas de operaciones ( Stafford Beer, Platform for Change, John Wiley and Sons, 1975, pág. 429.):

"Es una noción familiar que el movimiento económico se desarrolla en ciclos. En consecuencia, la información atrasada no es solamente "tardía", es precisamente incorrecta, porque representa una tendencia cíclica que ha sido ya superada, pero ello no es reconocido".

En nuestro ejemplo, la información se obtiene en la sala "T" con "x" tiempo de atraso. La dimensión del atraso hace que la tendencia recesiva que los hechos muestran en el período  $t_2$ , cuando  $t_0 \rightarrow t_1$  se conozca en el período  $t_2$ , cuando los hechos ya muestran una tendencia expansiva. Si la decisión para contrarrestar la recesión toma además algún tiempo adicional, la medida antirecesiva se adoptará entre el período  $t_2 \rightarrow t_3$ , o sea, en pleno auge expansivo.

En consecuencia, la "señal" de alarma que emitirá el sistema de información en  $t_2$  al llegar la recesión al límite de peligro, conducirá a una política que reforzará en vez de corregir las tendencias inadecuadas.

**ATRASO QUE INVALIDA LA INFORMACION**  
( tomado de S. Beer )



En otras palabras, en vez de resolver un problema a causa del atraso en la información, podemos amplificarlo.

La información atrasada sólo es compatible con el sistema burocrático de planificación normativa que escribe un libro-plan donde el tiempo se mide en años. Pero, en cambio, si queremos un sistema adaptado a la exigencia de la coyuntura del día a día, al servicio de la adopción de decisiones permanentes en el corto plazo, la única alternativa es un plan de información, una máquina de información previamente diseñada para operar en "tiempo eficaz".

Se terminó de Imprimir el 25 de Marzo de 1988  
en los Talleres Gráficos La Tradición.  
Composición y Armado Di Pol Gráfica Laser.  
Buenos Aires, Argentina.