

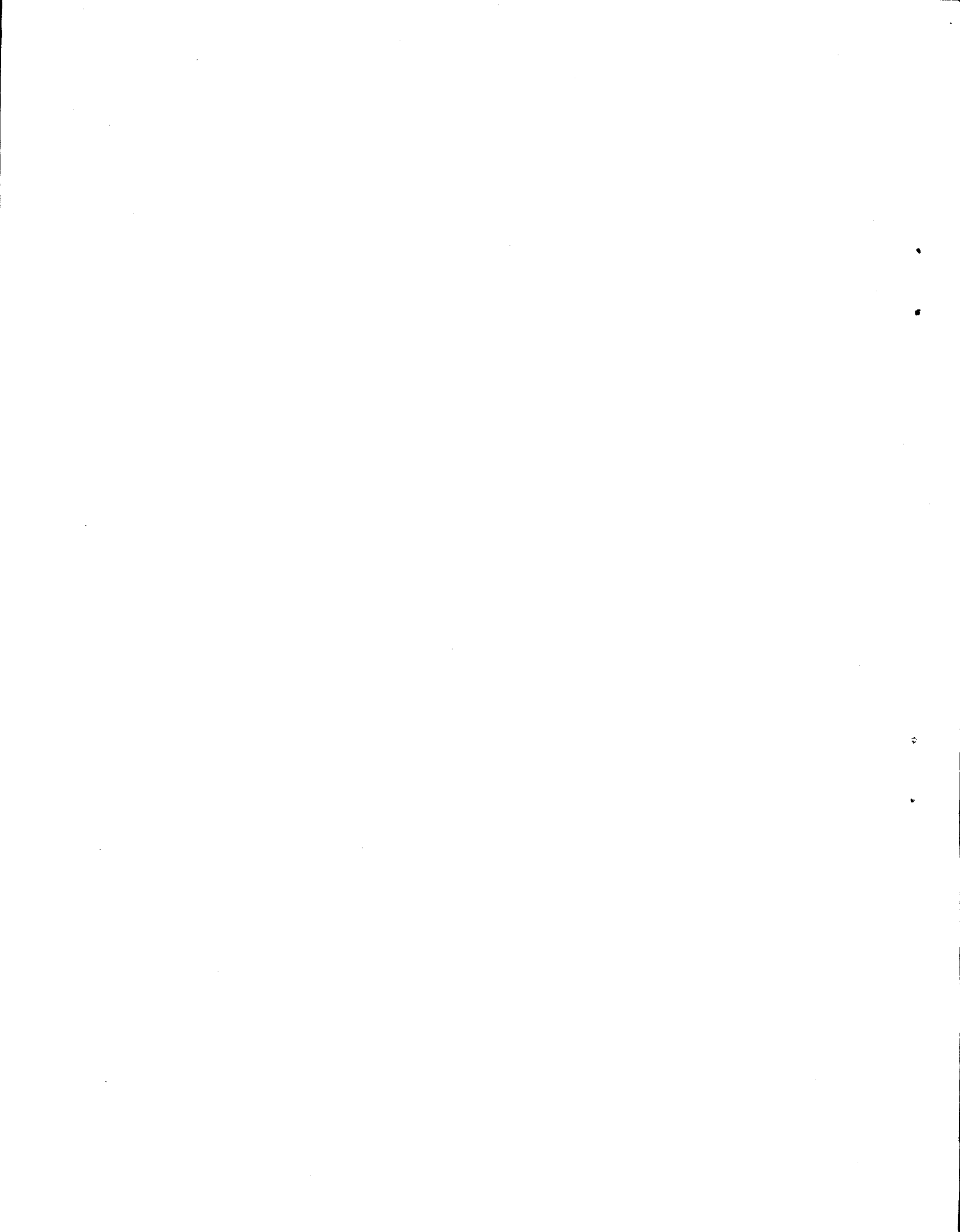
PRELIMINAR

Instituto Latinoamericano
de Planificación Económica y Social
Santiago, 7 - 30 de noviembre de 1966

**INFORME DEL SEMINARIO
SOBRE PLANES ANUALES
OPERATIVOS**

I. Resumen de los debates*

* NOTA: Versión preliminar sujeta a revisiones de forma y fondo.



I N D I C E

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. RESUMEN DE LOS DEBATES	4
<u>Primera Parte:</u> El Presupuesto Económico en Francia	4
El Sistema Francés de Contabilidad Nacional y su Utilización para las proyecciones a corto y mediano plazo	16
Los diferentes tipos de presupuesto económico	28
Los Presupuestos Económicos previsionales	40
El Presupuesto económico y el Presupuesto del Estado	64
Los presupuestos económicos exploratorios y su relación con el plan	70
Los presupuestos económicos y la política financiera	87
El modelo de proyección a corto plazo	115
<u>Segunda Parte:</u> Los Presupuestos económicos en América Latina	141
Los presupuestos económicos en Argentina	141
Modelo de política económica para Chile	166
Características de los países de América Latina respecto al estado en que se encuentra la planificación y las posibilidades de aplicación de las técnicas de presupuesto económico	169
El sector agropecuario y las posibilidades de aplicación de los presupuestos económicos	194
El sector industrial y las posibilidades de aplicación de los presupuestos económicos	209
El sector transportes y las posibilidades de aplicación de los presupuestos económicos	259
El sector público y las posibilidades de aplicación de los presupuestos económicos	271
El sector externo y las posibilidades de aplicación de los presupuestos económicos	283
Los sistemas de información estadística necesarios para los presupuestos económicos	304
Síntesis sobre las posibilidades de aplicación de los presupuestos económicos en los países de América Latina	322
ANEXO I	334



I. INTRODUCCION

1. Del 7 al 30 de noviembre de 1966 se celebró en Santiago de Chile, en la sede del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, a través de su División de Servicios de Asesoría, un Seminario interno sobre Planes Anuales Operativos, con la participación de técnicos del Instituto, expertos latinoamericanos y del experto francés señor Jacques Mayer, miembro de la División de Previsión del Ministerio de Economía y Finanzas de Francia.
2. En la reunión concurrieron 34 expertos ^{1/}, quienes participaron en su calidad personal y sus opiniones no reflejaron necesariamente los puntos de vista de las instituciones a que pertenecen.
3. El propósito del Seminario fué estudiar las modalidades de los presupuestos económicos nacionales, como parte de los planes operativos anuales. Especial consideración se dió a la viabilidad de aplicación de esta técnica en forma gradual a la realidad latinoamericana, con el objeto de introducir racionalidad y coherencia en la política económica, en relación con los objetivos de mediano y largo plazo, establecidos en los planes de desarrollo.
4. Los debates del Seminario se dividieron en dos partes. En la primera se estudiaron las modalidades y evolución de la técnica del presupuesto económico en Francia, su estructura, metodología de formulación, utilización como medio de elección de alternativas de política económica y de control de las metas propuestas en planes de desarrollo de mediano plazo. En la segunda parte se analizaron las posibilidades de utilización de este instrumento en América Latina, como parte de los planes operativos anuales.
5. Para orientar sus deliberaciones, el Seminario adoptó el siguiente temario:

Primera parte

El desarrollo de la planificación y la utilización de los presupuestos económicos en Francia desde 1945. Las instituciones económicas francesas.

El sistema francés de contabilidad nacional y su utilización para las proyecciones a corto y mediano plazos.

Generalidades sobre los presupuestos económicos. Los diferentes tipos de presupuesto económico.

Los presupuestos económicos previsionales. Los problemas sectoriales.

Presupuesto económico y presupuesto del Estado.

^{1/} Véase la lista de participantes en el Anexo I de este Informe.

Los presupuestos económicos exploratorios y su relación con las proyecciones a mediano plazo.

La política monetaria y financiera y los presupuestos económicos.

Estudio de variantes. Los presupuestos económicos y los estudios de coyuntura.

El modelo de proyección a corto plazo.

Síntesis de los problemas relacionados con la utilización de los presupuestos económicos como instrumento de realización del plan.

Ejemplo numérico.

Segunda parte

Los presupuestos económicos en Argentina (1a. parte)

Los presupuestos económicos en Argentina (2a. parte)

Características de los países de América Latina respecto al estado en que se encuentra la planificación y las posibilidades de aplicación de las técnicas de presupuesto económico.

El sector agropecuario y las posibilidades de aplicación de los presupuestos nacionales.

El sector industrial y las posibilidades de aplicación de los presupuestos económicos.

El sector transportes y las posibilidades de aplicación de los presupuestos económicos.

El sector público, la programación financiera y las posibilidades de aplicación de los presupuestos económicos.

El sector externo y las posibilidades de aplicación de los presupuestos económicos.

Los sistemas de información estadística necesarios para los presupuestos económicos.

Síntesis sobre las posibilidades de aplicación de los presupuestos económicos en los países de América Latina.

6. Entre los documentos que se examinaron por los participantes figuran:

/"La elaboración

"La elaboración de los presupuestos económicos" (Comunicación al coloquio de Roma de octubre/66 de la División de Presupuesto Económico de Francia); "Informe sobre la preparación de los presupuestos económicos nacionales y tareas vinculadas al análisis de coyuntura en varios países europeos" (por Federico Herschel); "Metodología del presupuesto económico nacional" (por Federico Herschel); "Naturaleza del Presupuesto Económico" (por Jacques Mayer).

En la Segunda parte de este Informe se incluye el texto completo de los documentos de referencia utilizados en el Seminario.

7. Se inauguró la reunión bajo la presidencia del señor Carlos Matus R., jefe de la División de Servicios de Asesoría. Actuó como moderador el señor Oscar J. Bardeci. El desarrollo de los temas incluidos en la primera parte del temario estuvieron a cargo del señor Jacques Mayer. Los temas incluidos en la segunda parte fueron expuestos por los señores Federico Herschel, Carlos Matus, Oscar Bardeci, Jader de Andrade, Luis López Cordovez, Hernán Calderón, Norman Gillmore, Jorge Israel, Frederick Glover, José Ibarra y Julio Barañano.

8. En la sesión de clausura se realizó una exposición acerca de las posibilidades de aplicación de las técnicas de presupuestos económicos nacionales en los países de América Latina. En esta reunión participaron además los señores Cristóbal Lara B., Director General Adjunto del Instituto, Norberto González, Director de la División de Investigaciones y Programación General, Ricardo Cibotti, Director del Curso de Capacitación y el señor Francois Le Guay del Commissariat Général du Plan d'Equipement et de la Productivité.

II. RESUMEN DE LOS DEBATES

Primera Parte: El Presupuesto Económico en Francia

El señor Jacques Mayer explica que su deseo es dar un cuadro de conjunto del método de los presupuestos económicos usados en Francia. Estima que para comprenderlo es necesario compenetrarse de los problemas de este país desde fines de la guerra.

El cuadro 1 da algunas cifras de la economía francesa comparada con la de otros países para tener una idea de la situación en que se encontraba Francia. En la primera línea se ve que Francia desde el punto de vista del Producto Bruto Nacional se ubica entre los países más desarrollados. Está lejos de los Estados Unidos y más o menos al mismo nivel de los otros grandes países industrializados como Inglaterra y Alemania. Por otra parte el Producto Bruto Nacional por habitante es muy superior al de los países más pobres como Turquía y Yugoslavia.

En la segunda línea, aparecen las tasas de crecimiento. En Francia fueron bastante elevadas, aunque no tanto como en otros países. Se observa que entre 1955-1965 no fué un período de crecimiento regular, aun cuando no hubo grandes crisis. Si el período no se hubiera calculado a partir de 1949, las cifras hubieran alcanzado más o menos el mismo orden. Este crecimiento acelerado del Producto Bruto Nacional, fué acompañado de un crecimiento más lento pero bastante grande de la población. La tasa de crecimiento medio es de 0,7 por ciento. Entre las dos guerras mundiales la tasa de crecimiento fué muy baja. El crecimiento de la población en Francia y las particularidades demográficas relacionadas con los problemas de la guerra, hicieron que la estructura de la población fuese muy especial durante estos últimos veinte años. Se podría decir que desde 1946 a 1961, la población activa en Francia se mantuvo más o menos estable.

El crecimiento de la producción fué posible por el aumento de la productividad y por la transferencia de población desde los sectores menos productivos hacia los sectores más productivos. Un gran cambio durante la guerra fué la disminución de la población agrícola. Antes de la guerra, más de la mitad de los franceses eran agricultores o sea que Francia tenía una mentalidad de país agrícola. Actualmente menos de un cuarto de la población vive de la agricultura. Este cambio no fué observado bien por la población, y aun hoy los franceses están convencidos de que son un país agrícola.

En la línea que sigue se ve que la agricultura ya no juega más un papel muy importante dentro de la economía. Particularmente si se compara con Italia, España, Turquía y Yugoslavia.

El cuadro muestra también el porcentaje de las exportaciones que es más o menos el mismo que las importaciones y que es bastante alto. Aquí también observamos un cambio, ya que hace más o menos diez años era inferior al 10 por ciento.

Sin embargo, Francia no depende tan ampliamente de su comercio exterior. La cifra es bastante más alta para el Reino Unido y Alemania Federal y más alta aún para países como Suiza, Suecia y Noruega.

Cuadro 1

Algunas cifras de Francia comparadas con las de otros países

	Francia	Estados Unidos	Reino Unido	Alemania R.F.	Italia	España	Turquía	Yugoeslavia
P.N.B. por habitante (US dólares)	1 810	3 270	1 705	1 770	1 080	690	240	240
Tasa de crecimiento anual medio del P.N.B. (1955-1965)	4,8%	3,4%	3,0%	5,6%	5,3%	7,3%	4,7%	5,8%
Tasa de crecimiento anual de la población	0,7%	0,15%	0,7%	0,7%	0,9%	1,3%	2,5%	1,2%
Porcentaje de la población activa en la población total	39%	39%	42,5%	46%	38%	37,5%	41%	47%
Porcentaje de la agricultura en el P.D.B. al costo de los factores	9%	3%	4%	5,5%	13,5%	19%	39%	23%
Porcentaje de las exportaciones en el P.D.B.	14,5%	5,5%	19%	20%	17%	12%	5%	-
Porcentaje de la formación de capital bruto en el P.D.B.	22,5%	18%	18%	26%	21%	15%	15%	30%

Finalmente en la última línea se observa que Francia dedica un porcentaje bastante importante de su Producto Bruto Interno a la Formación de Capital Fijo: alrededor de un 22,5 por ciento.

Estas cifras se han citado a fin de dar a los participantes una idea del lugar de Francia con respecto a otros países.

En seguida, se refirió al segundo cuadro, que es el más importante. Para comprender lo que sucedió en Francia en el campo de los presupuestos económicos, habría que ver lo que era el país hace veinte años, observar como se ha ido desarrollando y como históricamente estos métodos han tomado importancia. Al final de la guerra Francia era un país totalmente arruinado, no tanto por la guerra, sino porque desde hacía más o menos cinco años, prácticamente no había una renovación del potencial industrial. Si, por ejemplo, se compara Francia y Gran Bretaña, se observa que las destrucciones de la guerra fueron más grandes en Gran Bretaña que en Francia, pero la calidad del equipo industrial era muy superior en Gran Bretaña. Además el equipo industrial era muy pobre en 1939. El período que media entre los dos tuvo un desarrollo muy mediocre. Solamente en los dos últimos años antes de la guerra se vió un esfuerzo de equipamiento. Es por ello que el problema fundamental de Francia en 1945 era el de desarrollo, y particularmente la renovación de su equipo industrial.

A todo esto, hay que agregar una cosa importante y es que al final de la guerra hubo nacionalizaciones. Las razones fueron algunas veces económicas y, en otros casos, también políticas. En los objetivos del programa político que había sido preparado durante la guerra por los organismos gubernamentales, para después de terminada la contienda se incluyeron varias nacionalizaciones. Y por esto la electricidad, el carbón, el gas y aún ciertas empresas como los automóviles Renault, Air France, fueron nacionalizadas. Esto jugó un papel importante porque el Gobierno se encontró con responsabilidades que jamás había tenido antes, derivadas de la necesidad de reconstrucción por un lado y por otro de la necesidad de administrar un importante complejo industrial.

Estos acontecimientos históricos siempre se manifiestan por intermedio de personas y en este caso fué en el primer Comisario del Plan, Jan Monnet. Era un hombre de gran energía, que comprendió inmediatamente la necesidad de un plan. Pero se vió la imposibilidad de hacer un plan que abarcara el conjunto de la economía. Habían muchas empresas en los diferentes sectores, existía dificultades en materia de equipo y especialmente en cuanto a materias primas. Eran muchos los obstáculos, pues, como para que el plan pudiera dar directivas completas. Además, la situación estadística de Francia no era muy buena en aquel entonces. Todo el sistema estadístico que había sido instalado durante la guerra por el Gobierno Francés, que estaba destinado a controlar la producción, fué un poco abandonado al fin de la guerra.

Es por todo esto que el Primer Plan dió directivas en ciertos sectores de base y dejó el resto a la iniciativa privada. Los sectores en cuestión eran los transportes, siderurgia, energía, agricultura, material de construcciones y la producción de máquinas agrícolas. Era éste el contenido del Primer Plan que empezó en 1945.

Cuadro 2

FRANCIA: CRONOLOGIA DE LOS PRESUPUESTOS ECONOMICOS Y DE LOS PLANES DESDE LA GUERRA

Años	Planes	Presupuestos económicos	Cuentas Nacionales	Precios	Principales acontecimientos	
1946	I (Seis sectores de base)	Previsión global de la oferta y de la demanda	Cuentas globales	Aproximadamente el doble	Período de reconstrucción	
1947						
1948						
1949		II	Cuentas previsionales globales preparadas en base a modelos	Cuentas semi-globales	+ 7%	Salarios + 10%
1950						
1951						
1952	Cuentas previsionales detalladas. Descentralización de la preparación de los presupuestos económicos.		Base 1932 (nuevo sistema integrado y más detallado)	+ 15%	Salarios + 25%	
1953						
1954						
1955						
1956						
1957						
1958	III Bienes y Servicios	Extensión del período de previsión	Base 1956 (primer cuadro insumo-producto nuevos cuadros financieros)	+ 1%	Primera recesión Fin de la guerra de Indochina Principios de la guerra de Argelia Medidas sociales Devaluación 20%	
1959						
1960						
1961	IV Inversiones colectivas	Utilización de los cuadros financieros prospectivos. Estudio de un modelo.	Base 1959 (segundo cuadro insumo-producto).	+ 13%	Segunda recesión Plan de asentamiento Devaluación 15% Principios del mercado común	
1962						
1963						
1964	V Planificación en valores nominales	Estudio del enlace completo con el plan.		+ 4%	Fin de la guerra de Argelia Plan de estabilización Tercera Recesión	
1965						
1966						

/Existían programas

Existían programas en seis sectores, que deberían financiarse de cualquier manera. Es decir, que inconscientemente para ciertas personas, pero no así para Jean Monnet, se aceptó un financiamiento que involucraba la creación de medios de pagos, con la idea de que algunos años más tarde sería posible hacer una reforma monetaria y que en ese momento las capacidades de producción serían suficientes para obtener una economía de equilibrio. Pero este financiamiento monetario ocasionó un ciclo de salarios y precios que tuvieron una gran repercusión no solamente en los cuatro años que siguieron sino también en los siguientes veinte años.

El señor Angel Monti preguntó que proporción de los ingresos totales de divisas vinieron de ayuda externa en los años 1946-1948 (años del financiamiento ocasional) provenientes de la ayuda del Plan Marshall y de otros fondos.

El señor Jacques Mayer respondió que el Plan Marshall comenzó un poco después. La ayuda americana comenzó en 1948. La idea del financiamiento por todos los medios fué muy directa después de la guerra. Continuando con su exposición afirmó que existió una gran transformación del papel del Ministerio de Finanzas: se convirtió en un prestamista importante. Tradicionalmente el Ministerio de Finanzas tomaba préstamos para financiar sus propios gastos. Pero después de la guerra, el Gobierno tuvo que financiar los gastos de empresas, prestar dinero a sus empresas nacionalizadas e igualmente al sector privado. Evidentemente, en las condiciones de post-guerra, las empresas no encontraban financiamiento en el mercado financiero y el Gobierno tuvo que realizar préstamos, adoptando una mentalidad de tipo bancario. Cuando un Banco presta dinero a una empresa, se interesa en su desarrollo porque si la empresa progresa, podría recuperar su dinero. Lo mismo sucedió con el Gobierno francés, que en ese momento se sintió responsable del desarrollo de las empresas nacionalizadas e igualmente del desarrollo económico en general.

Desde el punto de vista estadístico y del presupuesto económico, el período de post-guerra se caracterizó por procedimientos muy tímidos para medir la inflación. En el Comisariato del Plan, un pequeño grupo estableció una contabilidad nacional bastante global, basándose un poco en el modelo propuesto en el documento de la Sociedad de Naciones en 1936 en que las proyecciones proporcionaban por un lado las posibilidades de producción y por otro lado la demanda nominal probable para medir una brecha inflacionaria. No era útil, pero se trataba de un primer presupuesto. Es desde entonces que data la palabra Presupuesto Económico con la idea de medir las entradas y salidas. Hoy esta palabra se aplica a técnicas muy diferentes.

Con respecto al período posterior a la Segunda Guerra, quisiera hacer algunas observaciones. La política económica francesa hacia los años 1948-1949, se había vuelto muy intervencionista. El comercio exterior estaba muy controlado y no sólo por los derechos aduaneros, sino por controles muy estrictos. En cada año se decidía lo que se importaría de cada producto, lo que terminó por establecer un cierto equilibrio del Balance de Pagos, incluyendo la ayuda del Plan Marshall. Antes del año 1949 existían muy pocos datos estadísticos: las series de la Contabilidad Nacional fueron hechas

/solamente a

solamente a partir de ese año. Las importaciones provenientes del extranjero, que en 1949 fueron del orden de 672.000 millones de francos, fueron financiadas con 260.000 millones (más de un tercio), por medio de la ayuda económica internacional, y en especial, por la del Plan Marshall. Es cierto que la ayuda del Plan Marshall fué considerable no sólo cuantitativamente sino también cualitativamente. Esta ayuda no era global y siempre fué negociada con el Gobierno Norteamericano.

Además, la ayuda del Plan Marshall tuvo una cierta importancia estadística ya que impuso un cierto tipo de contabilidad nacional.

Este período se caracteriza por la finalización de la reconstrucción y por la constatación de que el crecimiento económico se hacía más lento. En todos los países industrializados occidentales era extraordinario observar el temor de los gobiernos por un estancamiento. En todas partes se admitían a fines del período de la reconstrucción, las teorías económicas de la madurez, y todos creían que la economía occidental estaba destinada a un estrangulamiento. Pero un acontecimiento inesperado cambió totalmente las perspectivas económicas de Francia: en 1950 estalló la Guerra de Corea y esto introdujo un factor de dinamismo en la economía.

En los años 1950 y 1951 la inflación fué muy rápida e influyó brusca-mente en lo que tiene relación con los mercados exteriores. Hubo desequilibrio en los precios y la estabilización se efectuó por un cambio en la política financiera basado en una contención fiscal.

Con respecto a las relaciones del Ministerio de Finanzas y el Presupuesto Económico, se destacó que uno de los hombres que en Francia más ha reflexionado sobre la organización económica, ha sido un funcionario del Ministerio de Finanzas: Claude Brission, quién tuvo una gran influencia en la organización económica francesa. Estando en el Ministerio de Finanzas él comprendió bien la imposibilidad para el Gobierno de decidir la política económica en concordancia con los nuevos problemas que se habían presentado, si no se contaba con un marco para estudiar las medidas de política económica aún cuando no se dispusiera de un modelo matemático. Este marco debería poseer ciertas características. Como el Ministerio de Finanzas debía financiar inversiones no podía por lo tanto contentarse con estudiar la economía solamente desde el punto de vista financiero. Era esencial que la estudiara bajo sus aspectos reales, como asimismo las relaciones entre el aspecto real y el financiero. Por otra parte, la proyección alcanzada por el movimiento inflacionista que se manifestaba en la espiral de salarios y precios, demostraba la importancia de poder medir a priori las posibles alzas de salarios. En efecto, casi siempre durante ese período, los salarios se actualizaban en base a los precios, y existían entonces movimientos reivindicatorios, huelgas, etc., que se sucedían porque los salarios reales habían bajado y entonces el Gobierno se veía inducido a aumentar los salarios, pero el orden de magnitud del aumento era casi desconocido. No había ningún estudio sobre el efecto que un

/aumento de

aumento de salarios produciría sobre el conjunto del circuito económico. Para un funcionario del Ministerio de Finanzas, como el Sr. Brisson, era sumamente desagradable ver la economía totalmente a ciegas. Es por eso que se constituyó en el Ministerio de Finanzas un equipo que trataba de establecer una Contabilidad Nacional y al mismo tiempo de efectuar proyecciones a corto plazo. El Plan no da ninguna indicación sobre la dimensión de los salarios, ni sobre la política económica a corto plazo.

Por otro lado, la Contabilidad Nacional no había sido establecida en Francia de una manera satisfactoria en el Instituto de Estadística. No se acostumbraba llevarla o por lo menos era una tradición perdida desde 1850. Por lo demás, cuando estimaba las variables de la Contabilidad Nacional, no estaba en contacto con las necesidades del Ministerio de Finanzas. Dicho equipo constituido en el Ministerio de Finanzas se encontraba muy aislado. Esto parece difícil de comprender pero en 1952 cuando se empezó, este equipo estaba considerado como un grupo de intelectuales, no muy normales, que había que dejarlos trabajar porque no le hacían mal a nadie. En los primeros tiempos los integrantes de este equipo eran funcionarios que realmente habían reflexionado sobre el problema y que por diversos motivos no tenían ninguna posibilidad de actuación práctica. Es por eso que para sostener a este equipo se creó una comisión (Comisión de Presupuesto y Cuentas Económicas de la Nación), en el Ministerio de Finanzas, cuyo presidente era un político estudioso de los problemas económicos y que era Mendes France.

El señor Esteban Lederman preguntó cuál era la tasa de desocupación en ese momento, y si existían problemas ocupacionales y en qué sectores y qué relación tuvieron con la política de ocupación.

El señor Jacques Mayer respondió que, a su juicio, nunca hubo desde la guerra problemas de desocupación en Francia. Y desde entonces, aún en los períodos de recesión, la desocupación no fué importante como problema general. Hubieron en ciertos sectores y regiones problemas localizados, pero hasta este momento se ha vivido en un período de escasez de mano de obra calificada. Inmediatamente después de la guerra, en 1946, talvez hubo algo de desocupación pero en mi opinión no fué un problema grave.

El señor Jader de Andrade preguntó qué efecto tuvo la guerra de Corea en la situación económica de Francia.

El señor Jacques Mayer respondió que éstos fueron más o menos parecidos a lo que sucedió en otros países. Primeramente hubo un formidable desarrollo de las exportaciones relacionado con el movimiento general que siguió al estallido de la Guerra de Corea alcanzando cifras verdaderamente importantes. En 1950 las exportaciones de Francia hacia el extranjero aumentaron en 45 por ciento. En 1951, un 12 a 13 por ciento. El segundo punto que influyó en la economía francesa fué el alza enorme de la materia prima relacionada con el cambio de actitud del Gobierno Norteamericano en lo que se refiere a las materias primas. El movimiento de rearme norteamericano influyó en el comercio internacional y se extendió también hacia los otros países. Si se toma en cuenta el crecimiento en términos de la Contabilidad Nacional, por lo menos en lo que se refiere al consumo de mercaderías (esto incluye las compras militares

/de toda

de toda especie), aumentó de 15 por ciento entre 1950 y 1951 a 44 por ciento entre 1951 y 1952. Por supuesto supuesto que una parte de esto estaba financiada por la ayuda norteamericana por diversos métodos ya que hubiera sido muy pesado para el conjunto de la economía. Si se analiza la influencia que tuvo sobre ciertos productos, por ejemplo el acero, hasta 1949 la producción apenas bastaba para el consumo francés y las exportaciones casi se duplicaron y aumentaron 15 por ciento en los siguientes dos años.

El señor Carlos Matus solicita más antecedentes sobre el esquema del señor Brisson para tomar decisiones de política exonómica.

El señor Jacques Mayer explica que la idea inicial del equipo del señor Brisson se basaba en que era necesario tener una visión completa y cuantitativa de la economía. Habían estado muy motivados por el hecho de que las medidas de política en sí mismas eran buenas, pero habían fracasado y habían tenido funestas consecuencias por falta de órdenes de magnitud. Por ejemplo, cuando los salarios se actualizan en relación a los precios, se aumentaban los salarios para evitar una recesión y también por motivos de justicia social. Esto está bien, pero si la cifra adecuada es 4 por ciento y el Gobierno decide aumentar 10 por ciento, se comete un serio error, y por esto tener un modelo que diera cifras cuantitativas de las variables era muy importante. Había, pues, que cubrir todos los aspectos de la economía, porque se vió a través del Primer Plan, que solamente se tenía idea de ciertos sectores.

El señor Federico Herschel preguntó sobre cuales eran las cifras de crecimiento del Producto en estos años.

El señor Jacques Mayer respondió que en términos de Producto Bruto anual, no existió recesión. Los índices mensuales de la producción industrial lo demuestran. Hay informaciones de producción industrial mensuales, pero en términos de Producto Bruto está en términos anuales. El alza del Producto Nacional Bruto a precios constantes en 1953 fué muy débil.

El señor Carlos Matus preguntó sobre si las limitaciones de orden estadístico, y también los problemas de tipo metodológico permitieron tener éxito en la formulación de ese tipo de modelo cuantitativo para analizar las distintas variables y sobre si ese modelo inicial fué muy diferente del que se utiliza ahora para el presupuesto económico.

El señor Jacques Mayer respondió que el pequeño grupo formado trabajó en base a dos modelos de tipo econométrico, global, no muy compatibles, que estaban calculados con una máquina de oficina. Se trataba de un modelo basado sobre una ecuación de comportamiento entre la inversión de los particulares y el consumo. Era un modelo de tipo multiplicador, como casi todos los de ese tipo. No hablaremos mucho sobre él, pues se constató una triple contradicción. Primero, una dificultad teórica. Este modelo tenía más o menos cien variables y diez ecuaciones. Noventa variables más o menos eran exógenas. Por supuesto que éstas no estaban puestas al azar exceptuando algunas de ellas. Se hace evidente que lo más importante en el modelo no era el cálculo de las diez ecuaciones sino el cálculo de las variables exógenas. Diez, veinte y treinta ecuaciones no requieren más que un operador bastante simple. Lo difícil es

saber lo que se va a poner en el modelo. Había una diferencia muy grande entre el tiempo que se demoraba adoptar las variables y el tiempo que se tomaba para su elaboración. Muy poco tiempo en calcular noventa variables en relación al tiempo que insumía el cálculo de las diez ecuaciones, que era lo menos importante. Se decidió dar mucha más importancia al estudio directo de las variables que entraban en el modelo. Hubiera sido posible tomar otra decisión que habría sido la de reducir el modelo de manera de obtener más relaciones y muchas menos variables exógenas.

Pero lo que llevó a otra decisión, fué una segunda razón muy práctica. En el seno de la administración no se pudo convencer nunca a nadie con el modelo. Esa expresión de que se trataba de unos intelectuales complicados, se veía reforzada por el modelo y había en la administración francesa y en muchos círculos de economistas franceses, una tendencia en ideas totalmente falsas: "El hombre no es una ecuación".

Pero para tener influencia, se debía integrar el equipo a la administración, y aquí también existe una diferencia con los Países Bajos. La Oficina Central del Plan allí es un instituto que elabora proyecciones a un año plazo. Era completamente ajeno al Ministerio de Finanzas pero su influencia se hacía sentir bastante. En esa época todo el personal político en las administraciones económicas, estaba muy influenciado por la Oficina Central del Plan. No era ese el caso en Francia, o sea que había que encontrar nuevos métodos.

En el país la tercera razón para renunciar a ese modelo o también para buscar otras soluciones, era la muy mala calidad de la información estadística. El modelo encuentra siempre una solución y cuando se trata de aplicarlo para la política monetaria o real, se necesitan algunas ideas sobre la calidad de las cifras y no se las tenía.

Es por eso que se emprendieron nuevos trabajos en la búsqueda de informaciones estadísticas directas dentro de la administración o estadísticas previsionales que es lo mismo. El organismo estadístico que conoce muy bien desde el punto de vista estadístico las inversiones privadas, públicas, de las empresas nacionalizadas, etc., es también el organismo que está mejor ubicado para poder proyectar para el próximo año. Es por eso que hicimos un gran esfuerzo para lograr que nuestro presupuesto económico fuera ampliamente difundido en la Administración. Para esto fué necesario que estuviera muy detallado, porque por ejemplo, la Dirección Ministerial que se ocupa de la química, se interesaba sólo si se le pedían informes sobre la química, pero en absoluto si se le pedían sobre el Producto Nacional Bruto.

La segunda dirección fué la de averiguar las preocupaciones cotidianas del Ministerio de Finanzas, porque ellos se sentían totalmente aislados conduciendo esto a la ineficacia del trabajo. Si se le proporcionaban al Ministerio de Finanzas ideas que no le interesaban, esto también probaba que no se hacía el trabajo en forma correcta, puesto que había que trabajar con la gente que allí se encontraba. Esto nos llevó a adoptar un nuevo sistema de Contabilidad Nacional y así surgió casi naturalmente un nuevo tipo de presupuesto económico muy relacionado con las proyecciones de la Contabilidad Nacional. Hubo en

/pocos años

pocos años un cambio: se partió de un presupuesto económico preparado con la ayuda de un modelo escrito completo, y se llegó a un presupuesto económico preparado sin ningún tipo de modelo escrito. Por supuesto que existía un modelo implícito.

El modelo de 1952 no se basó en estudios econométricos avanzados. Hubiera sido muy difícil sin contar con largas series de Contabilidad Nacional. Los años que siguieron marcaron la integración más grande de la Administración y el acercamiento del Presupuesto Económico y el Plan. En 1956 Francia experimentó sacudidas muy grandes con el comienzo de la Guerra de Argelia, que obstaculizó casi medio millón de jóvenes, y también con las malas cosechas. Esto llevó a un nuevo movimiento inflacionista, a un agotamiento total de las reservas, pero en este período las previsiones fueron bastante buenas. Desde principios de 1958, en momentos en que la tendencia económica era bastante favorable, el Presupuesto Económico dejaba traslucir previsiones que se produjeron en la realidad. Todo esto indujo a los gobiernos de entonces (1957 y 1958) a determinar que el Presupuesto del Estado sería presentado al Parlamento acompañado de una proyección económica, lo que hacía más oficial los presupuestos económicos. Se produjeron importantes acontecimientos en 1958 en Francia, un cambio de régimen y el advenimiento del general De Gaulle con un equipo de Ministros-políticos y más tecnócratas que los anteriores y es por eso que desde fines de 1958 la preparación del presupuesto económico tuvo un papel bastante grande en la preparación de un plan completo de herramientas económicas. Todos los presupuestos económicos referidos eran a muy corto plazo. Generalmente nosotros trabajamos a fines de un año para el año siguiente y casi siempre, o por lo menos al principio del año, para el año corriente. A partir de 1959 se han preparado presupuestos económicos para el año próximo. Durante el Tercer Plan se hacía evidente que el Plan no iba a ejecutarse. Debemos agregar que todo el mundo se equivocó y se quiso reemplazar entonces los últimos años del plan por un plan interino que era un presupuesto económico más o menos prolongado. Como el Tercer Plan cubría todo el conjunto de la economía, no solamente cinco o seis sectores, era posible traducir los objetivos del plan en el mismo cuadro que servía de presupuesto económico. En ese entonces se refería solamente a los recursos y a las fuentes de utilización de recursos, pero lo hacía con la misma nomenclatura que en la Contabilidad Nacional y en los presupuestos económicos, y por lo tanto el plan interino fué en los mismos términos que el Plan. Poco a poco se vió que no estaba bien si se hacía un presupuesto a muy largo plazo, con los mismos métodos que los presupuestos económicos más cercanos. Se volvió a trabajar nuevamente con modelos, es decir, la metodología para el plan de un año no era extendible a dos años: en enero de 1966 se trabajaba sobre el año 1966 y sobre el año 1967. No se puede hacer esto con los mismos métodos; esto parece evidente pero se necesitaron varios años para poderlo afirmar.

El fin de la guerra de Argelia y la vuelta a Francia de los franceses que allí estaban, y más aún el retorno a Francia de los capitales que estaban en aquel país, produjo grandes movimientos financieros; el repatriamiento de capitales alcanzó cifras enormes. Es por eso que se hizo evidente que los mecanismos financieros y monetarios debían jugar un mayor papel que el que suponíamos en las previsiones a corto plazo. A menudo pensamos que se podría hacer una previsión de las variables no financieras y que si ésta no incluía los movimientos monetarios no importaba porque los mismos pueden perfectamente adaptarse

a las condiciones cambiantes de la economía. Las variables monetarias que se calculaban después. Se tenía una visión de la economía y se deducía lo que sucedería con los movimientos monetarios y financieros. Lo que se observaba en los últimos años era de que existía una reacción de los mecanismos financieros sobre los mecanismos económicos en general y que no era suficiente el modelo que excluía el aspecto financiero-monetario de la economía. Y es por eso que ahora se está trabajando sobre este problema.

Las relaciones con el plan en ese período han cambiado mucho, porque el plan se ha vuelto mucho más completo. Hay bastante más detalle en los bienes de inversión y ahora es más completo porque prevé los movimientos de salarios, de precios, de impuestos, etc.. Ya el Cuarto Plan está basado sobre una proyección completa de la economía en la misma Contabilidad Nacional, pero a precios constantes. El Quinto Plan lleva una proyección completa de la economía a precios corrientes y sólo en estas condiciones es que se puede determinar una relación muy estrecha entre el Presupuesto Económico y el Plan. Es decir, entre las preocupaciones cotidianas del Ministerio de Finanzas y las preocupaciones a más largo plazo.

El señor Angel Monti pregunta que pasó durante los años en que se dejó la creación de medios de pagos como una variable no explícita, con el coeficiente de liquidez de la economía en su conjunto medido este coeficiente como la relación entre el promedio de medios de pago y el Producto Nacional a precios corrientes.

El señor Jacques Mayer contesta que el hecho de no haber sabido impedir la inflación de 1946 y la forma de impedirla en 1952, fué lo que llevó a profundizar más los asuntos financieros. El conjunto de la liquidez de la economía aumentó en este período.

Cuadro 3

PRINCIPALES ORGANISMOS ECONOMICOS PUBLICOS FRANCESES QUE PARTICIPAN
EN LA PREPARACION DE LOS PRESUPUESTOS ECONOMICOS

I. Gobierno

Primer Ministro. Comisariato General del Plan (Plan a mediano plazo)
Ministro de Economía y Finanzas

- Dirección de la Previsión (presupuestos económicos; algunos aspectos de los conceptos nacionales)
- Dirección del Tesoro (previsiones de préstamos y empréstitos públicos; financiamiento de las empresas nacionalizadas)
- Dirección del Presupuesto (preparación del presupuesto del Estado)
- Dirección de Comercio Exterior (previsión del comercio exterior)
- Dirección General de Impuestos (previsión de los impuestos)
- Dirección General de Comercio Interior (previsión de los precios)
- Dirección de Contabilidad Pública (estadística)
- Dirección General de Aduanas (estadística)
- Instituto de Estadística y de Estudios Económicos (contabilidad nacional, estudio de la coyuntura, proyecciones a corto plazo, proyecciones a mediano plazo)

Ministerio de Agricultura, Ministerio de Industria, Ministerio de Obras Públicas, Transportes, Vivienda (estos Ministerios están relacionados con las empresas y los sindicatos patronales de sus respectivos sectores).

Ministerio de Asuntos Sociales (previsión del empleo, estadísticas y previsiones de seguridad social)

II. Banco de Francia, bancos nacionalizados.

III. Empresas nacionalizadas: electricidad, gas, carbón, ferrocarriles, Air-France, Automóviles Renault, etc..

El Sistema Francés de Contabilidad Nacional y su Utilización
para las proyecciones a corto y mediano plazo

El señor Jacques Mayer explica que los presupuestos económicos han consistido en Francia a partir de 1950 y sobre todo desde el año 1955 en una proyección de las cuentas nacionales. La naturaleza del sistema de contabilidad nacional, las nomenclaturas escogidas y las convenciones contables, son fundamentales para los presupuestos económicos. Si un país posee una buena contabilidad nacional, bien adaptada a sus problemas, no tiene ninguna dificultad en hacer los presupuestos económicos. Esto es fácil de comprender puesto que la idea del presupuesto económico es estudiar el efecto de las decisiones gubernamentales sobre el conjunto de la economía para lo cual es necesario tener una descripción que ponga en evidencia todas las relaciones de interdependencia entre los diversos sectores y los diversos agentes económicos; precisamente esto es dado por un buen sistema de contabilidad nacional. Se explicará la contabilidad francesa en una forma general, porque el sistema no sirve solamente para la confección de un presupuesto económico, sino que tiene también otros usos; por ejemplo, para las proyecciones a mediano plazo, para estudios analíticos y para comparaciones internacionales. También el sistema de contabilidad nacional tiene gran interés para la estadística en sí misma, pues es ella la que introduce la coherencia sobre la nomenclatura y todos los conceptos utilizados por la estadística.

Si esta coherencia no está asegurada, existen muchos riesgos. En Francia, por ejemplo, lo que se llama la industria textil, no comprendía los textiles artificiales, como el nylon y otros porque estos productos formaban parte de la industria química y por el contrario, en la estadística del empleo de la mano de obra, la industria textil comprendía todos los obreros que fabricaban hilos tejidos, aún en las fábricas de textiles artificiales. En estas circunstancias los estudios de la productividad en los textiles o en la química habrían sido totalmente falsos. Es preciso, por lo tanto, tener un sistema de nomenclatura homogéneo, que comprenda todo el conjunto de la economía.

Además, la contabilidad nacional permite mejorar la calidad estadística, porque hace posible los controles cruzados, y a veces también permite descubrir el valor de las variables de las cuales no se tiene una información directa. Tomemos un ejemplo. No existe ninguna estadística en Francia de la producción de ciertos servicios; no obstante, la encuesta de presupuesto de familia permite dar una idea del consumo de estos servicios así como de la producción. De esta forma la contabilidad nacional no aparece como un elemento externo en el conjunto de las estadísticas, sino por el contrario como el cuadro mismo de la información estadística, y esto es muy importante para las proyecciones económicas.

Hay que decir que el sistema de contabilidad nacional de las Naciones Unidas que se preparó en 1952, no responde a este segundo fin, y no está adaptado al análisis económico. Fué preparado para países que tenían muy buenas estadísticas sobre los ingresos y solamente permitía un estudio de las

/relaciones entre

relaciones entre la oferta y la demanda global. Su fin principal era el de permitir comparaciones entre los países cuya estructura era muy diferente, y por consecuencia, estaba mal adaptado a las características de cada país. La solución de esta contradicción no puede encontrarse sino en sistemas más detallados. Es por eso que Francia desarrolló investigaciones y estudios, entre los años 1951 y 1955, sobre la contabilidad nacional que finalizaron en la puesta en marcha de un sistema de contabilidad nacional diferente en su concepto, pero sobre todo diferente en su estructura del de las Naciones Unidas. Este sistema fué utilizado para describir en forma detallada la economía del año 1951, y luego de algunas modificaciones fué utilizado para describir el año 1952 y los años siguientes. Con el mismo sistema se retrocedió históricamente hasta el año 1949, pero no antes, y es por eso que no se sabe que es lo que sucedió en Francia antes de ese año. Es por lo demás por razones totalmente análogas que el sistema de las Naciones Unidas en este momento pasa por una gran transformación que será muy útil para los diferentes países, ya sea en su forma general corregida, o en forma adaptada a los países en vías de desarrollo. Lo que se expone sobre el sistema de contabilidad nacional francés se aplica ampliamente al sistema de Naciones Unidas a pesar de que el nuevo sistema de este organismo ha sido concebido como para servir a la planificación a mediano plazo más bien que para la planificación anual.

Se estudiarán sucesivamente tres particularidades del sistema francés, desde el punto de vista de elección de los sectores, desde el punto de vista de las operaciones económicas, y desde el punto de vista de la estructura general de las cuentas. Bajo el punto de vista de los sectores, el sistema consiste esencialmente en la descripción de sectores institucionales; considera, así, los agentes económicos, tal como existen realmente en la economía en cuestión. Las unidades económicas son definidas como centros de decisión y tienen una individualidad estadística; en principio cuando una unidad elemental ha sido definida quedará la misma en todo el conjunto de las cuentas. Esto es muy importante para los países que no tienen muy buena estadística, porque considerando un conjunto completo de cuentas para una misma unidad, se pueden hacer controles, por ejemplo, controlar las cifras de ingresos con las cifras de gastos, o bien descubrir datos para los cuales no hay estadísticas. Es el caso en Francia con las rentas de las empresas. Existen estadísticas que provienen de la administración de los impuestos sobre las rentas de las empresas, pero estas estadísticas son muy malas, primero porque son incompletas, y por otro lado porque son falsas. Por eso, es necesario hacer el estudio completo de la cuenta de las empresas, tratando de investigar su renta por medio del análisis de los ingresos, es decir, producción, subvención, etc., y de sus gastos, es decir, sus compras, salarios e impuestos. Lo que es cierto para la estadística de los años anteriores es también para las previsiones. Las previsiones directas sobre la evolución de las rentas de las empresas, cuando ellas existen, pueden ser controladas por las previsiones sobre los ingresos y sobre los gastos. Este es el primer principio, tener cuentas institucionales completas.

En segundo lugar, las unidades económicas están agrupadas en sectores homogéneos desde el punto de vista de su comportamiento a corto plazo. Se entiende que el mejor sistema para servir al presupuesto económico no es forzosamente el mejor para servir al plan a mediano plazo, ni mucho menos

/para servir

para servir a los estudios a más largo plazo; efectivamente, a corto plazo el aspecto monetario de la economía se hace más importante que el aspecto real en sí mismo, y es por eso que se agruparán en el mismo sector las unidades que tienen las mismas reacciones a las variaciones de precios, salarios, impuestos, etc., todo esto expresado en precios corrientes. La elección de los sectores es evidentemente muy importante porque debe hacerse en la forma más práctica, teniendo en cuenta la economía estudiada. De acuerdo con la experiencia ganada en las cuentas nacionales de Francia, más o menos desde hace diez años, lo que no es muy largo, ya se ha cambiado dos veces algunos elementos de la nomenclatura de los sectores, porque la economía ha cambiado bastante rápido, y las nomenclaturas que eran buenas hace diez años ya no lo eran algunos años más tarde; esto demuestra hasta que punto hay que fijarse en la elección de los sectores económicos. Actualmente, la contabilidad francesa distingue cuatro sectores fundamentales, los cuales están divididos en varios subsectores. Los sectores fundamentales son: las empresas; las empresas no financieras, que comprenden las empresas individuales convencionalmente separadas de las familias; las familias; la administración, que comprende no solamente la administración pública, sino también algunos organismos privados, cuyo comportamiento es bastante parecido al de la administración pública; y finalmente las instituciones financieras, es decir, esencialmente los bancos, y por el momento los seguros. Las operaciones externas figuran en otro sector. En otros países, lógicamente, se pueden adoptar sectores diferentes, por ejemplo en algunas contabilidades nacionales de Africa, se encuentra un sector de economía tradicional en donde las actividades de consumo y de producción de las familias están mezcladas, y un sector de empresas modernas.

Un tercer principio, es que las nomenclaturas detalladas, deben igualmente establecerse de manera que sean lo más útiles posible. Piensa que no es necesario tener cuentas muy elegantes, pero eso sí que sean útiles. Por ejemplo, es importante que las cuentas de las administraciones sean divididas en bastantes sectores para poder distinguir los principales organismos públicos ya que esto es muy útil para la política económica. Evidentemente, esto conduce a veces a tener sectores muy pequeños. En cambio, en otras partes de la economía se harán muy pocas divisiones. Por ejemplo, en la cuenta de las empresas, en Francia, se distingue la cuenta de la agricultura, la cuenta de las empresas nacionalizadas y algunas veces se dejan todas las demás empresas en el mismo sector. Sin embargo, en ciertas oportunidades se obtienen descomposiciones más finas. El grado de detalle no es siempre el mejor, evidentemente, pues ciertos problemas se ven mejor en las cuentas agregadas globales que en las cuentas detalladas. Es importante que el sistema sea bastante flexible, para mostrar ya sea un aspecto agregado de la economía como también los detalles que sean necesarios.

En seguida se refiere a las operaciones económicas. Una vez que se definen los agentes económicos - es el nombre que se da a los sectores en Francia - hay que definir las operaciones económicas que estos agentes efectúan. Cada agente, cada empresa, cada familia, ejecuta un cierto número de operaciones en el curso del año, que puede ser producir mercaderías, venderlas, o hacer inversiones, distribuir rentas, pagar impuestos y también operaciones financieras como prestar, o solicitar préstamos, las operaciones en la contabilidad nacional francesa, en principio, están registradas tal como están hechas

/realmente, es

realmente, es decir, se trata de describir los circuitos económicos exactamente como existen en la vida económica, lo que permite describir el comportamiento de los agentes económicos. Este procedimiento tiene algunos inconvenientes porque para fines de análisis económicos, algunas veces es útil describir circuitos económicos diferentes de los que realmente existen. Tomemos el ejemplo de las cotizaciones sociales. Las empresas pagan cotizaciones sociales, generalmente a organismos de seguridad social, y luego los organismos de seguridad social pagan prestaciones a las familias, es de esta manera que el circuito está descrito en el sistema francés. Pero se puede pensar que es interesante describir un circuito imputado como lo hace el sistema de Naciones Unidas, en el cual las cotizaciones sociales son pagadas a las familias y las familias pagan luego al sistema de seguridad social. Se describe en esta forma un circuito que no existe en la realidad, pues las familias no reciben nunca una cotización social, pero desde ciertos puntos analíticos, y en especial en estudios a largo plazo, este procedimiento puede proporcionar una mejor idea de las rentas de las familias. De esta manera se ve que las necesidades de la proyección a corto plazo tiene algunas veces inconvenientes para otros usos. Esta forma de describir las operaciones, tal como ellas están realizadas efectivamente tiene como consecuencia, por lo menos en principio, rechazar toda imputación, y cuando éstas son necesarias permite separarlas de las operaciones realmente efectuadas. En el sistema francés se encuentran imputaciones para los productos agrícolas producidos y consumidos por los agricultores, para las inversiones realizadas por las empresas por su propia cuenta, así como para las materias primas producidas por una empresa para su propio consumo, cuando estas materias primas tienen un precio bien establecido.

Por lo tanto, en el sistema descrito el Estado no tiene producción. Esto no se hace porque se considere que el Estado no es útil o no presta servicios sino simplemente porque la manera en que los servicios del Estado se producen y se distribuyen son fundamentalmente diferentes de la manera en que están producidas y distribuidas las mercaderías. La medida de los servicios del Estado por su costo en factores de producción, tiene un carácter convencional y, por consiguiente, es importante distinguirlos de las otras producciones. Por lo demás, si se quieren medir los servicios del Estado por sus costos, parece indispensable separar la producción de las mercaderías, medidas por precios de mercado, de las producciones que no están medidas por los precios del mercado; esto es lo que se propone ahora en el proyecto de revisión de las Naciones Unidas. También en los países en donde la producción para el propio consumo de las familias es un elemento de gran magnitud - por lo menos para ciertos productos - y es muy importante en relación con la producción de mercado, es indispensable separar estos dos tipos de producción, pues el precio utilizado para medir las mercaderías producidas y consumidas por las familias, tendrá de todas maneras un carácter convencional.

Otro punto que interesará a los especialistas en la contabilidad nacional es el problema de los intereses imputados por los Bancos en el sistema francés. La actividad de los Bancos, no introduce intereses imputados por los depósitos como lo hace el actual sistema de Naciones Unidas; se considera que la actividad de los bancos está perfectamente descrita cuando se registran las operaciones que ellos hacen efectivamente, por ejemplo, recibir y pagar intereses reales, y que no es necesario imaginar una producción de servicio.

Un segundo principio en la contabilidad nacional francesa, consiste en que las nomenclaturas que describen las operaciones tienen que ser las mismas para todos los agentes; este principio es muy importante en especial en los países en donde los datos estadísticos son imperfectos, pues es de esta manera que se pueden establecer cuentas de operaciones. Por ejemplo, si se toma la operación salarios, la cuenta de salarios tendrá como ingresos todos los salarios pagados por las empresas, por las familias para sus empleados, por las administraciones, por los bancos, etc., y tendrá como gastos todos los salarios recibidos por las familias por el exterior, cuando existen salarios pagados al exterior. Así si se encuentra la misma operación "salarios" en todas las cuentas, se tendrá automáticamente la cuenta salarios. Sucede lo mismo para los recursos y empleos de bienes y servicios, si se adoptan nomenclaturas diferentes para los diferentes empleos, por ejemplo, para el consumo o para la exportación, y para los diferentes recursos, producción, importación, la verificación del equilibrio de los empleos y de los recursos será evidentemente imposible. Sin embargo, adoptar nomenclaturas diferentes para los distintos empleos es la tendencia normal de todos los estadísticos. Hay entonces en el desarrollo estadístico una tendencia centrífuga para las nomenclaturas y los técnicos en cuentas nacionales, por el contrario, deben traer todo hacia una nomenclatura común. En lo que respecta a los bienes y servicios, esta costumbre de tener las mismas nomenclaturas ha sido desarrollada por la práctica de cuadros de insumo-producto, pero esto también es cierto para las otras operaciones. Hay que observar además que el principio de cuentas de las operaciones es un medio de obtener cuentas detalladas sin pedir estadísticas muy buenas. Se sabe que en el antiguo sistema de Naciones Unidas las operaciones eran registradas de quién a quién y evidentemente desde el momento en que se tienen operaciones detalladas y sectores detallados no se sabe de quién a quién son hechas las operaciones; por ejemplo, se conocen los salarios pagados por las empresas de la siderurgia y por las empresas textiles, etc., se conocen los salarios recibidos, por las familias que tienen cuatro hijos, o que tienen dos hijos, por medio de las encuestas de familia, pero no se sabe el monto de los salarios pagados por la empresa siderúrgica a la familia que tiene dos niños. Por consiguiente, la articulación de quién a quién, no se puede hacer en base a cuentas detalladas. La costumbre de hacer la contabilidad nacional de quién a quién ha consistido en un freno bastante grande para el desarrollo de las cuentas detalladas. El nuevo sistema de Naciones Unidas ha adoptado el principio de cuentas de operaciones.

En tercer lugar, las nomenclaturas están escogidas en la contabilidad nacional francesa de manera de hacer aparecer las operaciones más importantes para la política económica; evidentemente esto introduce desequilibrios desde el punto de vista de la elegancia, porque hay operaciones muy detalladas en las cuentas y otras que son muy poco detalladas. Las operaciones muy detalladas son las que se refieren a la política económica del Estado; en nuestras cuentas, las más corrientes, se distinguen varios tipos de impuestos o varios tipos de subvenciones o de cotizaciones sociales o de prestaciones sociales, etc., esto es importante cuando se quieren utilizar las cuentas no solamente para estudiar en forma global el efecto expansionista o recesionista de una política económica, sino también para escoger entre varias políticas económicas, que tienen el mismo efecto global, pero con efectos particulares bastante diferentes. En lo que se refiere al Estado, por ejemplo, aumentar sus rentas,

/cobrando impuestos

cobrando impuestos sobre las empresas, o bien impuestos sobre las familias, y en especial sobre los asalariados, puede tener el mismo efecto en las cuentas globales, pero tienen efectos particulares muy diferentes.

En cuarto lugar, como todos los sistemas de contabilidad nacional, el sistema francés distribuye las operaciones de cada agente, entre diversas cuentas de manera de obtener cuentas homogéneas. Hay cuentas que se llaman de producción, que dan el producto y el consumo intermedio y cuyo saldo es el valor agregado, y también hay una cuenta de explotación que describe como este valor agregado se utiliza para pagar salarios, impuestos indirectos, etc., y cuyo saldo es la renta no distribuida; y hay la cuenta de afectación que describe cómo las rentas son recibidas y utilizadas y luego una cuenta capital para las inversiones y una cuenta financiera para los créditos y las deudas.

Aquí se ve que el sistema ha sido estudiado para proyecciones a muy corto plazo, por ejemplo no existe un sistema de transferencias de capitales. En el sistema de Naciones Unidas, las subvenciones pagadas por el Estado a las empresas para sus inversiones figuran en la cuenta capital como medios para financiar la inversión, en el sistema francés: dichas subvenciones figuran en la cuenta afectaciones en donde ellas están mezcladas con los otros recursos de las empresas, por ejemplo, los recursos corrientes, porque la experiencia nos ha demostrado que a corto plazo existe una verdadera unidad de caja de las empresas y que el financiamiento de las inversiones se hace muy a menudo por medio de combinaciones de recursos corrientes y de recursos especiales, y a la inversa que los recursos para inversiones son a veces utilizados en corto plazo para diversos empleos.

Con respecto a la estructura general de las cuentas, se refiere a tres puntos. Primero, todos los aspectos de las cuentas nacionales forman parte en principio de un mismo conjunto; no hay que concebir la contabilidad nacional como un núcleo de cuentas globales con cuadros anexos, independientes los unos de los otros, sino como un conjunto que pone en evidencia las relaciones mutuas de todos los flujos. Efectivamente, la política económica que se estudia con la ayuda de las cuentas nacionales es una política económica compleja, que tiene tanto aspectos reales o físicos como aspectos financieros más complicados. Por ejemplo, si el Estado estudia la inversión de las empresas nacionalizadas, esto tiene una influencia en el mercado de los bienes y servicios, pero también tiene una influencia sobre los mercados financieros, puesto que las empresas van a solicitar préstamos y esto también pone en juego las subvenciones y puede poner en juego la política de precios y salarios de esas empresas; en síntesis, este simple estudio compromete todos los aspectos de las cuentas y es por eso que todos tienen que estar ligados. El segundo punto es una particularidad de la contabilidad nacional francesa que está vinculada con el cuadro de insumo-producto. En efecto, existen muy pocos datos sobre las rentas y sobre los ingresos, y es por esto que la base de la contabilidad nacional consistía en el estudio de las mercaderías, pero los cuadros de insumo-producto no responden a los principios de que todos los sectores deben de ser sectores institucionales. Así es como el cuadro de insumo-producto no considera el conjunto de empresas reales, sino que de las unidades de producción homogéneas desde el punto de vista del producto que fabrica, es decir, que el cuadro de insumo-producto es del tipo producto-producto, mercancía-mercancía. Esto

/proviene por

proviene por un lado de cierta particularidad de la estadística industrial francesa en la que tenemos muy pocos datos provenientes de empresas (hubo un censo industrial en 1962, y el anterior había sido hecho en 1850) en cambio se dispone de una información bastante rica en estadística sobre los productos. En este campo se puso en marcha durante la guerra un sistema de estadística, con fines de racionamiento y que se ha mantenido hasta la fecha y esto efectivamente ha ayudado a tener un Cuadro basado en la noción de los productos. Por otra parte, para las proyecciones a medio plazo, y aún en cierta medida para las proyecciones a corto plazo, un cuadro de insumo-producto basado sobre la noción de producto, es más útil, pero esto tiene inconvenientes desde el punto de vista de la coherencia general de las cuentas, porque el valor agregado que proviene del cuadro de insumo-producto está dividido siguiendo una cierta nomenclatura que se llama de rama industrial, mientras que el valor agregado que proviene del resto de las cuentas está dividido siguiendo otra nomenclatura que es institucional. Las otras características del cuadro de insumo-producto son a menudo elegidas para facilitar las proyecciones y así es como las soluciones que se han escogido en ciertos problemas bastante conocidos como el tratamiento de las importaciones del comercio, de los transportes y de los productos técnicamente relacionados, han sido siempre basados en las facilidades de las proyecciones.

En tercer lugar, el conjunto de las cuentas puede presentarse a niveles diferentes de desagregación. La forma más resumida utilizada para las proyecciones a corto plazo, es el que se llama el cuadro económico de conjunto que se adjunta. Este cuadro tiene una forma que facilita el estudio de las consecuencias sobre el conjunto de las cuentas de la modificación de uno de los rubros y se verá más adelante que llenar el Cuadro Económico de Conjunto para el próximo año fué durante mucho tiempo el primer trabajo de la preparación de los presupuestos económicos, en su forma más resumida. Evidentemente, la forma más detallada sería mucho más amplia, puesto que ella comprendería un cuadro de insumo-producto con 76 ramas de una nomenclatura de otras operaciones que las de bienes y servicios y las operaciones financieras que tienen más o menos 70 rubros y finalmente un cuadro de operaciones financieras que es bastante detallado. Desde el punto de vista de los sectores en las cuentas detalladas, las empresas están divididas en 36 sectores, las familias en seis categorías según el estatuto socio-profesional del jefe de familia, las administraciones en unos 15 rubros, y las instituciones financieras en 12 grupos y el exterior en tres zonas. Estas cifras sirven más adelante puesto que los presupuestos económicos previsionales están en principio basados en los cuadros más detallados.

La preparación de las cuentas está distribuida en varios equipos técnicos, cada uno de los cuales es responsable de un sector de la economía. Por ejemplo, hay un equipo que se ocupa de la Cuenta de las Empresas, otro de la Cuenta de las Familias, otro de las Cuentas de las Administraciones, etc.. Asimismo, hay un equipo que se ocupa de las operaciones en bienes y servicios y otro equipo de las operaciones financieras. Estos equipos se ocupan de su respectivo sector bajo todos los puntos de vista. Son ellos los que llevan las estadísticas de las cuentas anteriores y serán ellos los que harán las proyecciones a corto y a mediano plazo. En Francia la estadística básica no

/es bastante

es bastante completa ni de calidad para que se pueda utilizar para las proyecciones de las estadísticas cuando uno mismo no participó en su preparación. Se habían cometido errores muy grandes si se hubiese proyectado las cuentas pensando que estadísticamente eran buenas. Cuando los que hacen las proyecciones verdaderamente saben lo que representa la estadística básica, evidentemente no pueden ignorar que las cifras de la estadística de donde partieron son cifras mediocres. Además, desde el punto de vista de las proyecciones, la noción de error es una noción muy especial. No se puede decir que las proyecciones son precisas. Las estimaciones de las Cuentas Nacionales provienen de varias fuentes y un cálculo completo de error es imposible. Por lo demás cuando se hace una proyección, no es la magnitud del error, sino la calidad y la naturaleza del consejo de política económica que se da. Es así como se pueden dar algunos consejos justos con cifras falsas. Es mejor hacer previsiones justas sobre cifras justas, pero cuando no se tienen, es necesario dar buenos consejos, y por eso es muy importante que sean las mismas personas que hacen las proyecciones y las cuentas del pasado, porque ellos saben muy bien lo que tienen entre manos. Muchos equipos que se ocupan de estos diferentes sectores, están complementados por equipos de síntesis, pero los equipos de síntesis están divididos según las técnicas: existen un equipo de síntesis de las cuentas económicas, un equipo que se ocupa de los presupuestos económicos. Durante mucho tiempo fueron el mismo. Y hay un equipo de síntesis de las proyecciones a mediano plazo, y uno que se ocupa de la coyuntura a muy corto plazo, pero ellos poseen informaciones propias que no provienen de las divisiones de análisis. Hay que considerar estas divisiones de análisis como centros de información sobre diversos aspectos de la economía. Por supuesto que la síntesis de las cuentas o la síntesis en el caso de las proyecciones, pueden ser bastante complicadas, pues no consisten simplemente en tomar los informes de los equipos de análisis y juntarlos, porque en general las cifras no son compatibles. Existe todo un mecanismo de integración entre los análisis y la síntesis que finalmente llega a la preparación de las cuentas, e igualmente en la preparación de los presupuestos económicos.

El señor Matus plantea dos cuestiones: 1) el señor Mayer dijo que para facilitar la coordinación entre los planes de mediano plazo y el presupuesto económico nacional últimamente se había inventado o ya se estaban formulando los planes de mediano plazo considerando el problema de la variación del nivel de precios y de los precios relativos o sea que dichos planes ya no se formularán a precios constantes sino que habrían proyecciones y cambios en los precios en base a ciertas tendencias. Sugiere que deben haber dificultades para hacer esto; es difícil imaginar la proyección de precios absolutos y relativos a plazos de cuatro o cinco años y parece que trabajar con precios variables en los planes de mediano plazo es un poco arriesgado. La segunda cuestión sería si este refinamiento introducido en la planificación de mediano plazo es indispensable. Cree que se ha tenido casi siempre en la mente, que una de las tareas del plan anual, es justamente trabajar con precios variables y que para ello son suficientes las referencias que hay en los planes de mediano plazo a precios constantes. Pregunta porqué en Francia se estima indispensable entrar en ese tipo de complicaciones y los riesgos consecuentes a trabajar en planes de mediano plazo con precios variables.

/El señor Mayer

El señor Mayer explica que sobre la idea general de la introducción de los precios variables en los planes a mediano plazo cabe decir que desde hace algunos años en Francia se hizo corriente hablar de la política de ingresos. Es decir que no solamente el plan debería tratar de organizar la producción de los diferentes bienes y de las inversiones etc., pero también uno de los problemas fundamentales era lograr un desarrollo de las rentas en correspondencia con el desarrollo de la producción. Una parte de las dificultades que se tuvo durante los últimos años puede expresarse en términos de crecimientos de ingresos no compatibles con el desarrollo de la producción o no compatibles unos con los otros. La política de ingresos, durante mucho tiempo, se entendió como una política de redistribución de las rentas. Es la tendencia laborista. El pensamiento general es que las rentas se distribuyen de una manera bastante liberal para facilitar la producción, y que los problemas de justicia social se tratan por medio de la redistribución de las rentas o sea como conexiones a la distribución liberal a través de los impuestos, subvenciones, etc.. La experiencia de Francia fué que la redistribución de las rentas no se podía hacer más que en campos muy limitados y que el problema más importante en materia de ingresos era estudiar las rentas en el punto de su generación, es decir en relación con la producción en la empresa. En estas condiciones cuando se elabora un plan a mediano plazo hay que pensar también en los ingresos por distribuir, al uso que se les dará en ahorros, consumos, etc.. Por lo demás, una parte importante de los ingresos se crea dentro de la empresa bajo formas de renta de las empresas; de estas rentas de empresas algunas de ellas sirven para el consumo en particular para las empresas individuales que son muy importantes en Francia y una parte sirve para el ahorro y las inversiones de las empresas. Y es por esto que si se quiere estudiar el ingreso de las empresas en los diferentes sectores hay que tener alguna idea sobre los precios y su evolución. Por ejemplo, en Francia el problema de las ventas de la agricultura no puede ser estudiado independientemente del problema de la evolución de los precios agrícolas, o en otras palabras, la evolución de los precios agrícolas con relación a los otros precios. Podría dar otros ejemplos pero el de la agricultura es bastante claro. Es por esto que el Quinto Plan trató de hacer una proyección a precios variables. Por el momento estas proyecciones se han hecho a precios relativos variables, suponiéndose constante el nivel general de precios, y se vió cómo se deformaban los precios relativos teniendo en cuenta esa evolución, los precios de los factores de producción, etc.. Esto no se hizo efectivamente para el Quinto Plan. La verdad es que solamente se estudió este problema en una nomenclatura bastante agregada, con cinco tipos de precios sectoriales. A título de ensayo esto se hizo más ampliamente a partir de un cuadro insumo-producto con 28 sectores. Esto es muy importante para la política de rentas. Además el gobierno quiso con ello tener un orden de magnitud de la evolución general de los precios. Lo que está indicado en el plan es que los precios en general deberían crecer en 1.5 por ciento por año, lo que es poco. No se tuvo un alza de precios tan bajo durante un período de cinco años, u no parece ser este el caso en el período actual. Pero de todas maneras ésto acostumbra a la gente a pensar en órdenes de magnitud. Esto se hizo para el plan a mediano plazo y resultó útil. Para las comparaciones a corto plazo evidentemente no es indispensable, pero sí lo es para tener una proyección completa que comprenda igualmente los flujos financieros, los impuestos, salarios, etc., y los préstamos, solicitudes de préstamos, etc.. Pero parece teóricamente muy difícil servirse de una proyección a mediano plazo expresada en

/valores, francos

valores, francos o escudos, con precios relativos constantes y que se sabe que no van a ser alcanzados puesto que los precios relativos se deforman e el transcurso de los años. Y desde este punto de vista hacer una planificación completa en valores condujo a estudiar el problema de los movimientos de precios.

El señor Matus cree que hay problemas interesantes que discutir en relación a la planificación de mediano plazo a precios variables y sostiene que en varios países de América Latina se ha tratado de hacer algunos intentos sobre planes anuales pero en la mayoría de ellos, esos planes anuales operativos se ha pretendido que los formule prácticamente la misma gente que hace los planes de mediano plazo, es decir exactamente los mismos equipos técnicos. Con la escasa experiencia que se tiene en este campo, se tienen dudas sobre el éxito de los mismos. Esto, por varias razones fundamentales: hay elementos de tipo humano, de aptitudes, de mentalidad y formación derivada de la experiencia, y de predisposición anímica para ambos tipos de trabajo, que son muy difíciles de encontrar en una misma persona, y por lo tanto en un mismo grupo de técnicos. Una persona que tiene mentalidad de planificador de largo plazo, debe ser una persona imaginativa, optimista frente a las posibilidades de cambio, con una gran capacidad de síntesis en cuanto a la proyección en el tiempo de los fenómenos, etc.. La mentalidad de este tipo de técnicos tiende más bien a subestimar el trabajo y las dificultades de la aplicación práctica de los planteamientos de mediano y largo plazo. Por el contrario, el técnico envuelto en los problemas de corto plazo adquiere un conocimiento preciso de los problemas de la coyuntura, del manejo práctico de la política económica, y todo ello hace que el centro de preocupaciones y conocimiento lo lleve a veces a exagerar las dificultades de los cambios y a considerar a los técnicos del mediano plazo como hombres que nunca bajan de lo general y nunca llegan a la precisión práctica. La creación de ambas mentalidades, que es en parte un producto de condiciones humanas y en parte consecuencia del tipo de trabajo, es un fenómeno útil para lograr un sistema equilibrado de planificación si existe una coordinación superior que morigere las discrepancias y busque la armonía en las soluciones. Esto de por si justificaría la existencia de dos grupos especializados, largo y corto plazo, aunque estrechamente coordinados. Pero hay una segunda razón de peso. Las tareas de la planificación anual son tan absorbentes y requieren, para realizarse con eficiencia, un conocimiento tan íntimo de todo lo que se está decidiendo en el corto plazo, que necesariamente tienen que llevar a una especialización y dedicación total. En relación con esto, surge entonces una pregunta lógica ¿Es cierto que en el caso de Francia los Presupuestos Económicos se formulan por equipos técnicos diferentes que los que trabajan en los planes de mediano plazo, y esto es así en Francia no por una decisión tomada después de un análisis de la conveniencia o desventajas de tal modalidad, sino que es un producto de condiciones histórico-casuales? ¿No existen, sin embargo, razones práctico-teóricas, como la que he señalado, que aconsejen que ambos tipos de planes sean realizados por equipos diferentes y especializados? ¿Esta especialización que tiene orígenes circunstanciales en Francia no constituye acaso una modalidad lógica aplicable a nuestros países a pesar del énfasis diferente que tendrían los planes anuales en América Latina? Evidentemente, da por supuesto que tiene que haber un mecanismo muy estrecho de coordinación entre ambos tipos de planes ya que forman parte de un mismo proceso, pero sugiero que es útil una división clara de tareas, que se formen grupos diferentes de trabajo, con especialización diferente, que permitan adaptar las condiciones humanas de cada

grupo a la naturaleza de sus funciones y adquirieran así una experiencia especializada indispensable.

El señor Mayer señala que está de acuerdo en el señor Carlos Matus por los motivos que él dió. Agrega una razón de carácter histórico por lo menos en lo que a Francia se refiere. Desde que se comenzó a hacer planes, se vió que las dificultades para formularlos no eran exageradas, sobre todo si se trataba de planes de cuatro a cinco años. Cuatro o cinco años es un período relativamente lejano y entonces se puede confeccionar un plan sobre papel tomando las más grandes precauciones posibles para integrar las opiniones de todas las empresas. Es el estilo de la planificación francesa. Por otro lado, los problemas de ejecución del plan de realización de medidas de política económica en general no interesan mucho a los planificadores. Hay que observar que no hay dos políticas económicas. En general el plan de mediano plazo se realiza a través de la política cotidiana. Sin embargo, a veces la política cotidiana no interesa mucho a los planificadores. En Francia hubo planes que no fueron completamente ejecutados ni bien ejecutados y, curiosamente, los planificadores no se sentían muy responsables de ello, porque no consideraban que el plan estuviera mal hecho, sino que era la política del Ministerio de Finanzas la que estaba mal trazada. Por lo demás, en general, cuando se finalizaba el plan, los equipos que se ocupan de la preparación del mismo, de inmediato entraban también a la preparación del plan siguiente y el plan precedente quedaba un poco fuera de su interés. Y es por esto, que yo considero necesario tener un equipo separado que en términos de táctica debe primeramente ser útil en el Ministerio de Finanzas, ocupándose de los problemas que interesan al Ministerio de Finanzas, para luego poder contribuir a armonizar la política de corto plazo y la política a mediano plazo. Puesto que finalmente hay decisiones del Gobierno y no existen dos políticas económicas, no existen decisiones a corto plazo que no tengan efectos a mediano y recíprocamente, y es por ésto que yo pienso que es mejor partir de dos equipos diferentes. Las personas que se ocupan de los problemas de corto plazo no tienen la mentalidad de los de mediano plazo. Una pregunta como la que se me hizo en relación a como el presupuesto económico elige entre los gastos sociales y los gastos productivos es un asunto que nunca se planteó a los que elaboran los presupuestos económicos. En cambio es una pregunta bastante importante que concierne al plan. No desea repetir todas las cosas ciertas que dijo Carlos Matus sobre la influencia de la función en la mentalidad de los técnicos pero relata una anécdota: las divisiones de análisis reunían la información tanto para las cuentas del pasado como las proyecciones de cuentas a mediano plazo y las cuentas a corto plazo. Por supuesto que la síntesis es realizada por equipos diferentes y el plan es un organismo externo a todo esto. Pero, existe un colega especialista en agricultura y él estudia las cuentas de la agricultura del pasado y hace las proyecciones para la agricultura tanto para el próximo año como también para el plan de mediano plazo y se descubrió que estas proyecciones para un año y paracincos años eran totalmente incompatibles. No obstante, habían sido hechas por el mismo hombre, y con el mismo cuadro de informaciones. Eso prueba que se necesitan verdaderamente dos mentalidades diferentes y por lo tanto es preciso tener dos hombres diferentes para las tareas de corto y mediano o largo plazo.

El señor Morti señala que cuando se hizo referencia a los casos de América Latina en cierta medida se estaba invitando a una respuesta de los que

/tuvieron alguna

tuvieron alguna responsabilidad en hacer los planes anuales. Pero como en América Latina sólo conoce que se hayan formulado tres planes a corto plazo: el de Argentina, un primer ensayo para Venezuela en 1962 y el plan de corto plazo de Uruguay, creo entonces que vale la pena tener en cuenta algunas referencias con respecto a cómo en una experiencia concreta, la escasez de equipos hace que en la primera etapa los mismos que hacen los planes de largo plazo tienen siempre que formular los planes a corto plazo. Ese es un punto. Le parece que es deseable que haya dos equipos, cuando haya suficientes equipos y además que hay que tener en cuenta que los planes anuales en Latinoamérica tienen que ser algo más que los planes anuales en países europeos. En estos últimos un plan anual tiene que servir para administrar bien la política de corto plazo, pero en Latinoamérica además de eso hay que instrumentar las reformas estructurales. Eso le da a un plan anual en nuestros países una fisonomía algo distinta, y pone mucha importancia al grado en que los mismos sectorialistas tienen que identificar las medidas de corto plazo necesarias para ejecutar sus propios planes de largo plazo. Sobre este primer aspecto, parece que es deseable tender hacia equipos divididos pero que en una primera etapa las acciones y las decisiones necesarias para ejecutar los planes sectoriales y las reformas estructurales en base a calendarios determinados debe salir de los propios sectorialistas. Puso énfasis en el hecho de que un plan de corto plazo no se puede hacer en la torre de marfil, y que muchas veces en América Latina las torres de marfil suelen estar llenas de hombres jóvenes que tienen que convencer de esos planes a ministros que son menos jóvenes. No es sólo el hecho de que los hombres que trabajan en el corto plazo tengan propensión a los modelos, sino que hay hasta problemas de generaciones que exigen tener capacidad de motivación y convencimiento y, precisamente, en ese sentido se ha confirmado que un plan de corto plazo no se puede hacer sino trabajando las proyecciones con los hombres que administran la política. Por ejemplo, en el caso del plan de Uruguay el presupuesto monetario del plan fue elaborado trabajando en equipo entre los planificadores de corto plazo y los administradores de la política monetaria del Banco Central. En las cuentas de fuentes y usos de fondos del sector público también trabajaron en equipo los planificadores, los armonizadores y los administradores de la política tributaria, y de gastos del Gobierno. Para la política cambiaria y el balance de pagos se usó más o menos el mismo procedimiento. En el caso de la parte de política de precios e ingresos se acudió a soluciones más imaginativas porque las unidades del Gobierno tenían menos información sobre el problema. Es decir, para sintetizar, le parece que hay que tender hacia equipos diferentes. Segundo, que en los países hay que trabajar junto con los Ministerios, Banco Central, etc., en un solo equipo porque sino es imposible comprender e influir en la política económica, pero cree que van a pasar varios años hasta que la planificación en América Latina pueda funcionar así.

El señor Mayer expresa que lo que acaba de decir el señor Monti muestra que los problemas de la planificación en Francia son verdaderamente del mismo orden que los que se encuentran actualmente en los países de América Latina. Es cierto que aquí las reformas estructurales son más importantes, aunque también lo eran hace algunos años en Francia, pero de todas maneras el método de introducir las reformas estructurales en los presupuestos económicos está bien considerarlos como datos, como restricciones y sobre esas bases confeccionar un calendario de esas reformas y dar como objetivo al presupuesto económico realizar la primera o la segunda etapa de estas reformas. Por consiguiente, desde el punto de vista sectorialista evidentemente es necesario que los

/técnicos sectoriales

técnicos sectoriales tengan la posibilidad de estudiar el aspecto, tanto desde el punto de vista de corto como el mediano plazo de las reformas. Pero la idea de presupuesto económico evidentemente no se limita a ésto, puesto que hay que ver como estas etapas anuales de reforma se ubican en el conjunto de todos los acontecimientos económicos del año próximo.

El señor Jader de Andrade pregunta si a los cambios políticos que se han verificado en Francia han influido en un mayor apoyo y prestigio de los planes anuales así como en la orientación de los mismos y como altera eso las relaciones entre los planes de mediano y corto plazo.

El señor Mayer respondió que es un problema que entiende, pero sobre el cual no tiene experiencia, pues los diversos regímenes políticos que ha conocido en Francia desde hace veinte años se ubican en un estrecho sector de orientación y la proyección en condiciones políticas muy diferentes generalmente no se hace. Es un problema de un carácter nuevo para él la relación entre la proyección a corto plazo y una evolución a largo plazo de carácter diferente.

Los diferentes tipos de presupuesto económico

El señor Mayer comienza explicando la relación que existe entre el Presupuesto Económico y la organización de la política económica del Estado.

Los Presupuestos Económicos desde un principio fueron responsabilidad del Ministerio de Finanzas, con la idea de dar al Ministro de Finanzas un medio de organizar sobre bases más razonables su política económica. Y por lo tanto, la preparación de los presupuestos económicos fué organizada en relación con la preparación del Presupuesto del Estado, puesto que es a propósito de la preparación del Presupuesto del Estado que el Gobierno toma sus principales decisiones; por lo menos en el caso de Francia.

Esto dió a la preparación de los Presupuestos Económicos una cierta regularidad. Por supuesto que hubo medidas de política económica en otros momentos que no correspondían al período de preparación del Presupuesto. Esto trajo como consecuencia la necesidad de cambiar el calendario. En Francia el Presupuesto es presentado al Parlamento a principios del mes de octubre y por lo tanto su preparación empieza a principios de año. Por tanto durante toda la primera parte del año, las decisiones del Estado para el año próximo no son aún tomadas, sino que son estudiadas y es por esto que es posible en ese momento tratar de describir los efectos de políticas económicas diferentes.

Los presupuestos económicos tienen por lo tanto una cierta libertad. Su fin es plantear diversas políticas económicas posibles, haciendo hipótesis sobre los acontecimientos que pueden producirse. El conjunto de Presupuestos Económicos se prepara cada año en el mes de abril y hay en marzo una reunión de la Comisión de Cuentas y Presupuesto Económico de la Nación. La finalidad es, por lo tanto, explorar las posibilidades. Entre el mes de marzo y el mes de septiembre el Gobierno escoge su política económica. La escoge a partir de los presupuestos que han sido hechos sobre los Presupuestos Económicos y a partir como lo dije ayer, de otras razones. Durante ese período es importante

/tener contacto

tener contacto estrecho entre el equipo que prepara los Presupuestos Económicos y el Gabinete del Ministro, para que la política finalmente escogida, se integre bien en el conjunto de los Presupuestos Económicos preparados. En septiembre, el Gobierno ha tomado sus decisiones y por lo tanto ya no hay más elección. El Gobierno presenta su Presupuesto Fiscal al Parlamento y lo acompaña con un Presupuesto Económico. Y este Presupuesto Económico describe los efectos de la política decidida por el Estado. Describe los efectos que el Gobierno espera de esta política y no los deseos de los expertos. Es la regla normal de la administración. Luego se prepara una nota al Ministro para expresarle el punto de vista de los expertos y prepara eventualmente modificaciones de política si los acontecimientos dan la razón. A principios del año siguiente es posible volver a ver el Presupuesto Económico preparado en septiembre, porque la evolución está más avanzada, se tienen muchos más informes sobre el año anterior y más información sobre el año próximo. Se puede hacer un Presupuesto Económico, que es una verdadera previsión que en general no comporta variantes, porque a principios de un año se sabe más o menos lo que sucederá hasta fines de año. De esto da una idea el calendario que se encuentra anexo.

En este anexo existen los tres presupuestos referidos y que luego se expresan en las Cuentas. En agosto de un año se hacen las Cuentas Previsionales y el año próximo las provisionales que son las publicadas, y estas Cuentas en general son revisadas el año siguiente y transformadas en cuentas definitivas. Y algunos años después generalmente se cambian.

Se puede observar en este cuadro que hay un pasaje bastante continuo del primer Presupuesto Económico a las Cuentas definitivas. A partir del primer Presupuesto Económico se trabaja siempre sobre un año ya estudiado. Ya no se parte más de lo desconocido y cada vez más el primer Presupuesto Económico en sí mismo actualiza los trabajos hechos para el mediano plazo, proporcionando informaciones sobre los años intermedios. Por ejemplo cuando en abril de 1965 se hizo el Primer Presupuesto Económico para 1966, se partió como primer axioma de lo que sería el año 1966 si fuera un año mediano del Quinto Plan, que justamente empezaba en el año 1965.

Este calendario demuestra que los diferentes Presupuestos Económicos preparados en diferentes períodos, tienen papeles totalmente diferentes. La diferencia entre el Presupuesto Económico 1 y el 3, es verdaderamente una diferencia de naturaleza. No se deberían llamar por el mismo nombre los dos.

Se refiere en seguida a algunas consideraciones teóricas sobre las proyecciones a corto plazo y sus relaciones con las proyecciones a mediano plazo. Conviene tener en cuenta lo que se comentó antes en el sentido de que las Cuentas Nacionales están preparadas con la idea de hacer proyecciones y por tanto, que ya dan un esqueleto para las proyecciones a corto plazo. Una primera particularidad de las proyecciones a corto plazo, es que se ubican en estructuras que varían poco. Aquí el expositor se refiere a experiencia que tiene y que posiblemente no corresponda exactamente a la experiencia de los asistentes. Pero en Francia a pesar de la rapidez del desarrollo, siendo más o menos el crecimiento anual de un 5 por ciento, lo cierto es que la estructura cambia poco de un año a otro. Es decir, que se puede hacer la hipótesis que son los mismos órdenes de magnitud en la estructura, o bien suponer que ya se

/conocen los

conocen los cambios, pero lo cierto es que descubrir un cambio de estructura no es la finalidad de las previsiones a corto plazo. Mientras que por el contrario esto es un fin de las previsiones a mediano plazo.

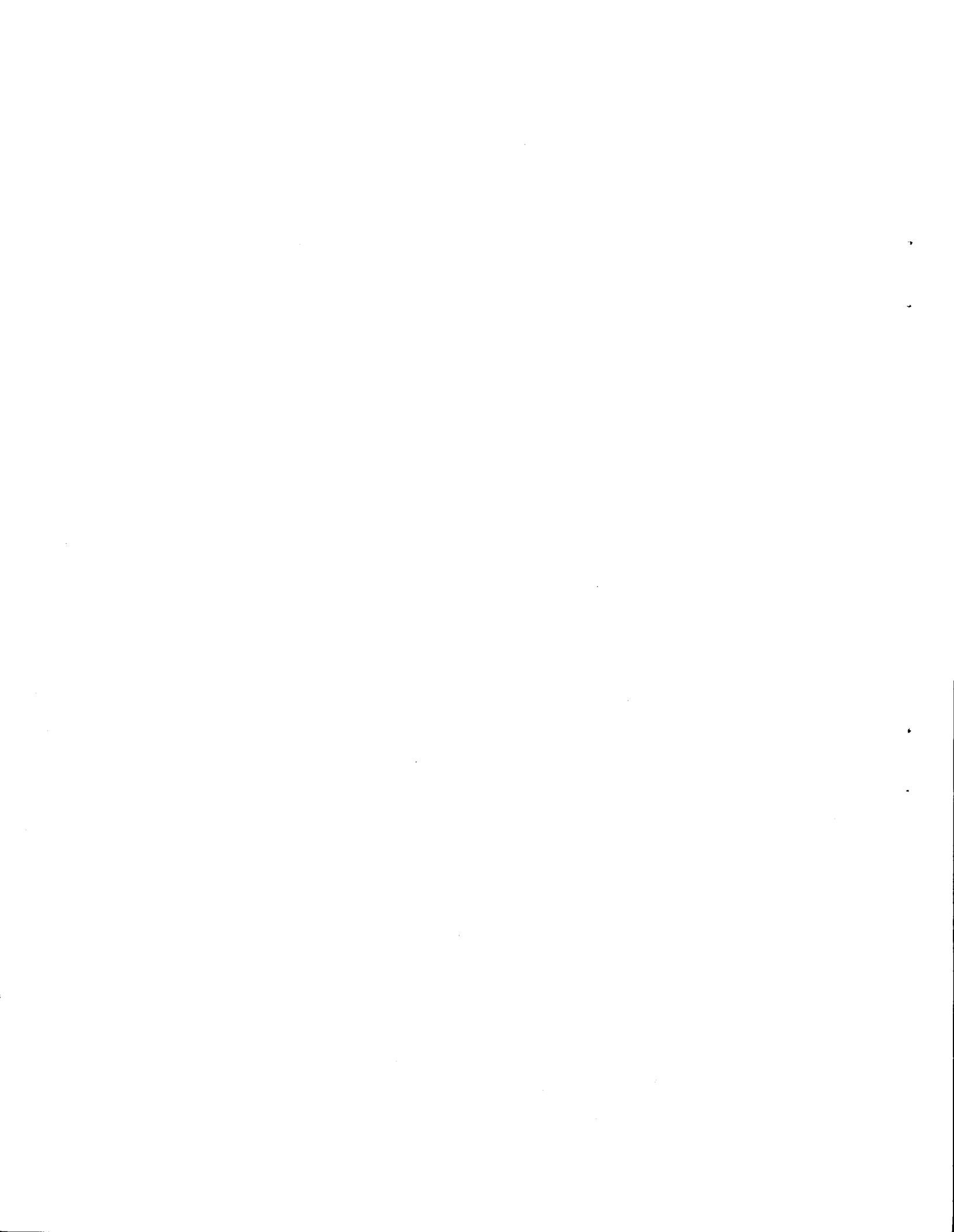
Evidentemente esto da una gran facilidad a las previsiones a largo plazo.

Se dan ejemplos sobre la población, sobre la estructura técnica, y sobre la estructura de patrimonio, que hace por ejemplo, que de un año a otro la proporción de capital que pasa de tal a tal sector, cambia poco y que esto tiene consecuencias sobre la estabilidad de ciertos flujos. Cuando existen cambios de estructura brusca, los métodos ordinarios de preparación del Presupuesto, conducen a cometer errores. Por ejemplo se dan dos ejemplos: a principios del año 1956 se hizo una previsión con base en una proyección corriente normal de la población activa. A mediados del año 1956 el Gobierno movilizó un gran número de jóvenes para la Guerra de Argelia, lo que condujo a un cambio brusco en la estructura de la población activa y creó movimientos de salarios y precios que no había sido previstos. Como se hizo un Presupuesto Económico para 1963, se aprovechó de esta lección y se trató de prever el efecto de la vuelta a Francia de más o menos 700.000 franceses que volvían de Argelia. Pero se hizo mal, porque el cambio de estructura era demasiado importante para que se pudiese determinar correctamente la magnitud.

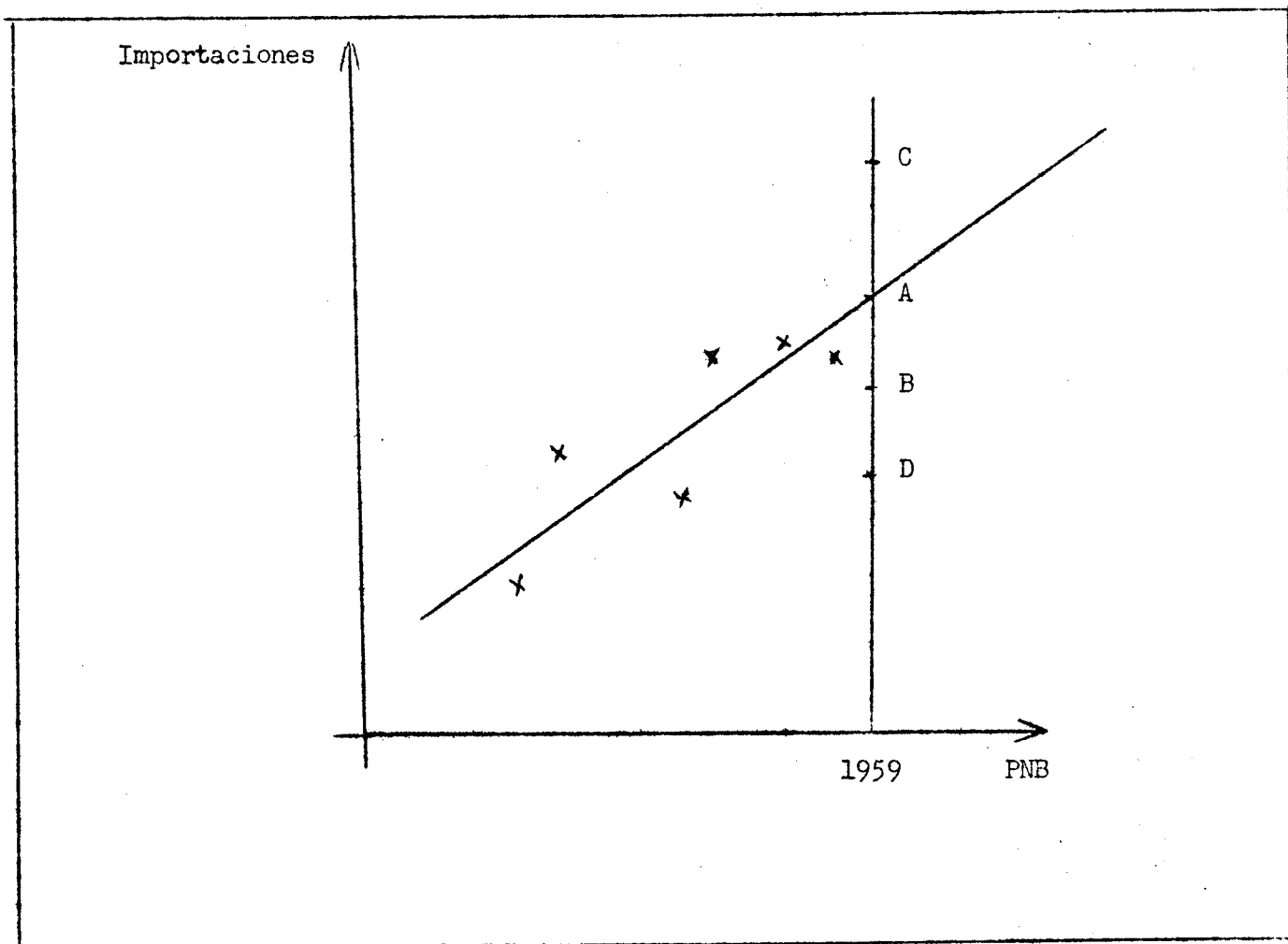
Una segunda característica de las previsiones a corto plazo es que se pueden sacar beneficios de los retardos que existen en la economía entre las decisiones y las acciones, y evidentemente esto es muy importante. Muchos fenómenos del año próximo son ya conocidos a fines de este año, y evidentemente los ejemplos más clásicos, son las grandes inversiones que se deciden con anticipación, son los gastos del Estado que se deciden con un año de anticipación, pero existen muchas decisiones particulares que no se ejecutan, sino en un tiempo bastante más largo. En algunos países, a principios del año se tienen algunas ideas de lo que va a suceder en el transcurso del año. Se observa desde este punto de vista, que hacer una previsión a muy corto plazo es muy fácil, pero existe verdaderamente mucha rigidez en la economía. Como la estructura de la economía cambia muy lentamente, si se tiene el conocimiento anticipado de ciertas variables, no existen tantas posibilidades para la investigación. Por lo tanto, tener una idea de lo que sucederá el próximo año, será más o menos fácil. Desgraciadamente para la política económica se necesita verdaderamente una más grande precisión y es esto lo que hace el trabajo de los Presupuestos Económicos bastante más difícil. Si se contenta como se hace con los planes a mediano plazo, con tener una idea del año terminal, sería muy fácil. Por el contrario una dificultad de la previsión a corto plazo, es que se cimentan sobre una base provisoria. Si se vuelve a tomar el calendario de anexo se observa que en abril del año 1965, por ejemplo, se hizo un trabajo para 1966. El año 1965 no era aún conocido, sino que bajo forma de una previsión, se trataba simplemente de una cuenta provisoria. Los cambios en los conocimientos del año anterior, conducen a cambios en el año futuro. Un ejemplo simple es el de las previsiones agrícolas. Cuando se hace el Presupuesto Económico del mes de agosto (número 2) aún se conocen mal las posibilidades del año en curso, porque en Francia las principales cosechas se hacen en agosto para los cereales y en septiembre y octubre para el vino. Y por tanto se hace una hipótesis de cosecha media para el año próximo que luego puede no confirmarse en la realidad.

/El expositor

El expositor se refiere, en seguida, a los modelos matemáticos, y las relaciones econométricas. Primeramente hay que ver que la escritura de una proyección en un Cuadro contable, establece entre las diversas variables un cierto número de relaciones de equilibrio para las diversas operaciones o para las diversas operaciones o para los diversos agentes económicos. Estas relaciones, evidentemente, son particularmente simples, pero no son menos importantes. Ciertamente constituyó un progreso en Francia la modalidad de analizar las previsiones producto por producto, tratando cada vez de igualar los recursos y empleos de cada producto. El simple hecho de saber mediante la proyección que para un cierto tipo de producto no era posible utilizar solamente lo que va a ser producido o importado evitó muchos errores de política económica. Pero, evidentemente, este es el aspecto más contable de la previsión ya que para hacer una proyección las relaciones contables no bastan y hay que completarlas con otras relaciones para obtener un modelo completo. Estas relaciones se llaman de comportamiento. Por ejemplo, la relación entre el consumo de las familias y otras variables, los impuestos percibidos por el Estado y otras variables, etc.. La manera estadística de descubrir estas relaciones de comportamiento y de estudiar la estadística del pasado, es tratar de conocer las regularidades. Los estudios econométricos proceden de diferentes maneras; ciertos econométricos prefieren establecer una teoría "a priori" y verificarla o confirmarla por la estadística. Otros, por el contrario, tratan de descubrir la relación entre los fenómenos por medios de estudios de la estadística haciendo todas las correlaciones posibles entre un cierto número de variables hasta que se encuentre una que sea la conveniente. De todas maneras, la escritura de las relaciones bajo forma matemática parece ser una necesidad si se quiere analizar bien el fenómeno, y es por esto que yo pienso que es el medio normal para utilizar la experiencia del pasado en las proyecciones. Desgraciadamente, la utilización de las relaciones econométricas, se enfrenta con varias dificultades. La primera, es que para tener relaciones que se puedan utilizar en buenas condiciones hay que poseer una base estadística; si se poseen estadísticas solamente de un pequeño número de años, o si las estadísticas que se poseen son muy malas, el análisis estadístico no puede conducir a resultados satisfactorios. En segundo lugar, es que el análisis estadístico trata de verificar una teoría por medio del estudio del pasado, pero cuando esta teoría expresa relaciones entre variables, y estas relaciones cambian al mismo tiempo que la estructura cambia es muy difícil utilizar la experiencia del pasado para preveer el futuro. Y es por eso que aún cuando se tengan estadísticas muy buenas y bastante amplias no es siempre posible poder utilizarlas para las previsiones. En estas condiciones se produce a menudo el caso en que la teoría que queremos utilizar no está bien verificada en el pasado y en que los desvíos entre los puntos calculados y los puntos observados son muy grandes, y no pueden ser consideradas aleatorias. En estas condiciones el cálculo estadístico, es falso y difícil de aplicar si verdaderamente se trata de hacer un cálculo científico. Y por esto es que hay que tratar de completar las relaciones econométricas por otro tipo de información. Esto no quiere decir que no se necesiten las relaciones econométricas, aún si los resultados son malos para describir la estructura lógica de las operaciones que se hacen. Por supuesto que lo dicho es bastante general, y se aplica de manera muy diferente para las diferentes variables y para los diferentes tipos de presupuestos económicos. Es un hecho que hay muchas relaciones que están mucho mejor verificadas, por la econometría que otras relaciones.



Cuadro No. 4



/El ejemplo

El ejemplo más claro es el del consumo de las familias, campo en el que existe una inmensa literatura sobre la econometría del consumo porque las familias son muy numerosas y el aspecto individual de los comportamientos desaparece ante el aspecto global. Por el contrario, el estudio econométrico de las inversiones de las empresas es muy poco avanzado, relativamente existen pocos trabajos econométricos, y los resultados no son muy buenos porque la inversión de algunas grandes empresas que pueden ser relacionadas con un gran número de factores accidentalmente tiene mucha importancia sobre el conjunto de los resultados. Sobre este punto de la utilización de las relaciones econométricas, existe un triste ejemplo, sacado de la experiencia en Francia. Es el ejemplo marcado en el cuadro No. 4 . Ese dibujo representa una relación entre las importaciones globales y el producto nacional bruto, el dibujo naturalmente es muy aproximado, y hay que imaginárselo escrito sobre papel logarítmico, porque la idea era de calcular la elasticidad media de las importaciones con relación al producto nacional bruto, y esto daba más o menos la recta indicada en el cuadro No. 4 . A fines del año 1958 se trató de prever las importaciones en 1959. En ese momento se había hecho una previsión del producto nacional bruto que resultó más o menos exacta. La extrapolación pura y simple del pasado conducía al punto A, pero se pensó que desde el principio hasta fines del período verdaderamente existió un cambio de estructura, una parte del esfuerzo del tercer plan había sido dirigido para disminuir el recurso de las importaciones y para aumentar la utilización de la producción nacional y es por eso que en los últimos años se observaba que la elasticidad de las importaciones con relación al producto nacional bruto, parecía disminuir y se pensó que no era necesario tomar en cuenta los puntos del pasado del período de postguerra y que había que extrapolar los tres últimos puntos, lo que conducía al punto B. Pero 1959 era el primer año del mercado común, y por lo tanto existía una liberalización de los intercambios con los países del mercado común. Si se pudiera examinar los puntos del pasado que no se ven sobre la figura porque está incompleta, se observa que cada vez que hubo un movimiento importante de liberalización de los intercambios, las importaciones aumentaron bruscamente, y más o menos todos los expertos franceses estaban convencidos que el primer año del mercado común vería la invasión del mercado francés por los productos alemanes e italianos. Esta última razón, a pesar de las relaciones econométricas, llevó a hacer una previsión marcada por el punto C.. Y la realidad fué el punto D, porque 1959 fué un año de muy bajo aumento del producto nacional bruto. En aquella época no teníamos ninguna experiencia de un aumento tan bajo del producto nacional bruto, en condiciones más o menos comparables, es decir en condiciones que ya no eran de penurias como en la inmediata post-guerra, y los empresarios tuvieron un comportamiento que no se había previsto en absoluto. Ellos liquidaron sus existencias y no importaron o bien importaron muy poco. Este ejemplo, demuestra por una parte que el estudio econométrico proporciona, a pesar de todo, la base lógica del trabajo en lo que se refiere a la preparación del presupuesto económico, pero que el análisis econométrico no es nunca suficiente. Quiere decir esto que si se utilizara solamente un modelo econométrico, haciendo todos los cálculos de errores, teniendo en cuenta los errores sobre las estadísticas del pasado, errores sobre las variables exógenas y errores atribuibles al ajuste de las relaciones, lo que por lo demás no se hace nunca, probablemente el grupo del Presupuesto Económico habría sacado conclusiones extremadamente poco precisas. El único medio de precisar el resultado de las relaciones econométricas es buscar otras modalidades de

/previsión y

previsión y agregarlas, completarlas y controlarlas con la información econométrica. Es por esto que se llegó a la conclusión de que se tenían que emplear dos modalidades diferentes, aunque complementarias, de preparación de los presupuestos económicos. Son dos modalidades diferentes aunque complementarias, de preparación de presupuesto económico porque si se quisiera utilizar solamente un tipo u otro no se lograría una formulación eficiente del Presupuesto Económico. Hay que examinar primero el cuadro No. 4. Por un lado observamos que se pueden basar los presupuestos económicos sobre modelos econométricos, lo que en general nos conduce a presupuestos económicos globales, porque las relaciones econométricas en general están mejor verificadas sobre variables globales que sobre variables detalladas. Esto se debe en buena medida a que los fenómenos de sustitución, que introducen muchas irregularidades en la evolución de los fenómenos desaparecen para las variables globales. Por ejemplo, es mucho más fácil relacionar el consumo de las familias a sus ingresos que el consumo de un bien específico a la misma renta, porque esta relación es menos regular.

Para elaborar los modelos econométricos se necesita una buena base estadística. Querer utilizar una relación econométrica sin base estadística no tiene sentido. No quiero decir por esto que cuando no se tiene ninguna base estadística no se puede tratar de describir lo que se hace bajo una forma matemática, con símbolos matemáticos. Eso siempre se puede hacer, pero es un lenguaje, y no es en absoluto la utilización de la econometría. La preparación basada sobre los modelos econométricos en general se hace centralmente por un equipo que domina el modelo y lo resuelve. Esto, en general, se realiza muy rápidamente, aún si se tiene un gran modelo. Basta tener una máquina grande y rápidamente el modelo está resuelto. Los presupuestos económicos basados sobre los modelos econométricos son evidentemente más utilizables para los años más lejanos, porque los fenómenos individuales y particulares de cada año, que explican justamente las desviaciones con respecto a las tendencias, tienen menos importancia para los años más lejanos que para los años más cercanos. A la inversa, existe una manera de preparar los presupuestos económicos, basados en las informaciones directas aprovechando el hecho de que lo que pasará el próximo año es ampliamente conocido por los agentes económicos de ese año, pero esto requiere presupuestos económicos más detallados. Si se le pregunta a un siderúrgico cuanto acero se producirá el próximo año talvez tenga una idea al respecto, pero ciertamente no posee ninguna si se le pregunta cual será el producto nacional bruto. Todos los informes directos son informes concretos, detallados, y por consiguiente no pueden ser utilizados en otro marco que el de un presupuesto económico detallado. Aún desde el punto de vista de la expresión matemática de los fenómenos desde el momento que nos aproximamos a los fenómenos concretos nos vemos conducidos a los presupuestos detallados. Si se trata de prever el monto de los impuestos indirectos, el estudio econométrico conduce a relaciones entre el total de los impuestos indirectos y algunas variables globales como la producción y otras cosas y estas relaciones globales en general están bien verificadas; pero si se trata de prever los impuestos indirectos, pensando en su naturaleza misma, se conduce a estudiar el fenómeno en su detalle. Por ejemplo, se debe entonces relacionar el impuesto sobre el petróleo y la producción de petróleo, el impuesto sobre la carne, si existe, y la producción de carne y los derechos aduaneros sobre los diferentes productos con la importación de los diferentes productos. En consecuencia, necesariamente trabajamos en cuentas más y más detalladas y en estas condiciones estamos

/impelidos a

impelidos a tomar contacto con un gran número de personas. Es decir, se hace imperativo tener una red de información bastante extensa. En Francia se utiliza un juego de palabras, que no se sabe si se puede traducir al español, porque la palabra relación en Francia significa tanto una relación matemática como relaciones personales con amigos, y se dice que se pueden reemplazar las relaciones econométricas por relaciones personales. Esto es más que un juego de palabras ya que esta manera de preparar los presupuestos económicos conduce a operar de una manera descentralizada, es decir que no solamente, se toman informaciones de varios lugares, pero aún los procesos de ajuste de las diversas variables se hacen de una manera descentralizada. Hay entre el grupo central y toda la red de información, iteraciones, idas y vueltas, que se producen durante la preparación del presupuesto económico. Y por supuesto que esto toma mucho más tiempo. La preparación de tal presupuesto económico será por lo tanto más larga, y se concibe su posibilidad y aplicación sobre todo para los años más próximos. Se puede observar que estos dos tipos de preparación del Presupuesto Económico usados en Francia son totalmente opuestos. Si se da énfasis al primer tipo, se tendrán presupuestos económicos cada vez más globales y centralizados; en cambio si se prefiere el segundo tipo, se formulan presupuestos económicos cada vez más descentralizados, y cada vez más detallados. Pero, por supuesto, estos dos modos de preparación son siempre empleados conjuntamente, ya que es imposible imaginar el empleo exclusivo de uno de los dos modelos de preparación de una manera pura y simple. Siempre están presente ambos. Pero, el compromiso entre estas dos modalidades de preparación se hace de manera diferente, según el tipo de presupuesto económico y según los países. Por ejemplo, para los presupuestos económicos de tipo exploratorio en Francia el primer modo de preparación es el más empleado porque se tiene poca información directa, y se necesita trabajar rápidamente con muchas variables. Se trata en consecuencia de tener una preparación basado en modelos, pero ciertamente se necesita de todas maneras introducir un número bastante grande de información directa. Por el contrario, cuando se confeccionan los presupuestos previsionales, a principios de un año para el mismo año, es evidente que el segundo modo de preparación tiene que ser el más empleado, pero esto no impide que se necesite introducir en su método de preparación ciertos aspectos econométricos. En el estado actual de la información estadística en Francia, por ejemplo, no se tiene ninguna información válida, sobre el consumo de las familias, para los años próximos o aún para el año siguiente. Es decir información directa, pues las encuestas a las familias para saber lo que van a consumir el año próximo son muy deficientes, dan muy malos resultados, y por consiguiente, aún en estos presupuestos, se necesitará introducir una relación econométrica que permita calcular el consumo de las familias. Durante un cierto tiempo creímos en Francia que los Presupuestos Económicos de Holanda eran preparados únicamente con ayuda de un modelo, porque los holandeses tienen un buen modelo econométrico que lo estudian y perfeccionan cada vez más, y según sus publicaciones pensamos que era del tipo A. Pero ahora se sabe que la preparación es igualmente un compromiso entre los dos tipos A y B, y que en particular para los presupuestos económicos previsionales, establecieron una red de información bastante poco conocida en el exterior, pero que conduce a los funcionarios del Plan Central a visitar personalmente a los empresarios de las 50 más grandes empresas holandesas. Es decir, que por todas partes se ve la combinación entre dos tipos de presupuestos económicos.

/El señor

El señor Federico Herschel señala que hay un aspecto que quisiera aclarar y que se refiere a la forma de analizar la política económica. Ve muy posible analizar distintas alternativas y las consecuencias de políticas diferentes por medio de un modelo econométrico; aunque esto algunas veces puede no ser suficiente, es un buen punto de partida. En cambio en la forma del tipo B, lo ve bastante más difícil, salvo cosas muy burdas donde se podría emplear un método claro para hacerlo. Incluso cuando estuvo en Europa, se le explicó que a veces para analizar las consecuencias de las políticas se puede basar en la experiencia histórica, en el conocimiento directo, y hacer así una simple apreciación numérica. Como una determinada medida se repite puede parecer fácil deducir de la experiencia anterior las consecuencias de su nueva aplicación, pero como el mismo señor Mayer señaló, las circunstancias cambian y nunca se repite una medida dentro de una misma situación lo que hace aún más difícil prever las consecuencias de una política sin un modelo, o de un modelo econométrico. Entonces la pregunta sería: ¿Es cierto, como él entiende, que el tipo de análisis que se puede hacer de las políticas con los dos tipos de Presupuesto Económico es diferente? y segundo, ¿en el tipo B de presupuesto económico cómo se pueden analizar las consecuencias de políticas alternativas, que métodos se emplean en Francia para analizar los efectos de la política económica, o de distintas alternativas de política económica?

El señor Mayer explica que piensa que lo que acaba de decir el señor Herschel es esencialmente cierto y quisiera insistir sobre el hecho que estos dos modos de preparación del Presupuesto Económico que ha tratado de describir, son dos modos ideales y que jamás en la realidad se empleará uno o el otro, sino que siempre ambos, los dos en conjunto. Si se trata de imaginar lo que sería una preparación completa de tipo B, hay que imaginar lo que esto sería por ejemplo a principios de un año, cuando se trata de saber lo que va a hacer el gobierno; éste tiene informe directo sobre los proyectos de las empresas, explicar a las empresas los proyectos del gobierno, deducir lo que será el movimiento de precios y salarios y explicar a las familias lo que sería la renta y preguntarles lo que van a consumir. Es decir este proceso sería similar a reemplazar la actividad que pasa inconscientemente por intermedio del mercado y de las diversas relaciones sociales, por un intercambio directo de información. Esto evidentemente es imposible, pero no impide que ciertos aspectos esenciales de esta descripción de la actividad económica sean captados en sus formas reales, en particular si se conoce a principios de un año, cual será la política económica del Estado. Si esta política ha sido públicamente enunciada, que es generalmente el caso en el momento de la preparación del presupuesto económico previsional, se pueden obtener muchas informaciones sobre lo que va a suceder. Este modo de preparación de los presupuestos previsionales, normalmente no incluye alternativas y conduce a hacer una previsión como si la política económica no cambiara, o lo que es lo mismo, como si los cambios de la política económica no tuviesen efecto sino en años siguientes. Pero, lógicamente puede suceder, que cuando se hace un presupuesto económico previsional, haya muchas políticas económicas posibles y en este caso pienso como Herschel, que hay que completar esta preparación previsional por los modelos. El primer día dijo que se estaba volviendo al uso de los modelos. El primer modelo que se hizo era lo que se llama de alternativas, su finalidad no era la de prever lo que pasaría en el año $n + 1$, teniendo en cuenta lo que se sabía de los años precedentes. Su finalidad era la de partir de una previsión central para el año $n + 1$, y determinar los efectos posibles de los diversos cambios de hipótesis. Ciertamente es mucho más fácil hacer un modelo que muestre las desviaciones a partir de una previsión central, que hacer una previsión completa

/por el

por el modelo, porque un gran número de variables, que son difíciles de conocer por el modelo, pueden ser conocidas en la previsión central, y este método de hacer una previsión central del tipo B por medio de métodos de información directa y previsionales y de completarla, por alternativas con ayuda de modelos de desviación es una de las maneras por la cual se realiza este compromiso entre los dos tipos fundamentales de preparación de los presupuestos económicos.

El señor Herschel dice que no puede precisar en este momento, algunas otras formas de analizar los efectos de políticas alternativas cuando no se pueden usar modelos econométricos. Por ejemplo, cuando se trata de medidas específicas para un determinado sector, aún cuando se podrían formular submodelos, generalmente no es posible tener un número muy grande de ellos, y hace falta de alguna manera medir o prever los efectos de una determinada medida política, por otros métodos además de las que usted ha mencionado.

El señor Matus cree, en adición a la pregunta del señor Herschel que sería importante tener una idea de hasta qué nivel se analiza en Francia el efecto de ciertas políticas económicas con el uso de modelos y con qué detalle se hace esto. Por ejemplo, con la ayuda del modelo, pueden llegar a una idea sobre el nivel de gasto público deseado, sobre el nivel de impuestos que sería deseable para mantener cierto margen de estabilidad monetaria, incluso sobre cierta estructura deseada de los impuestos. Pero, para decidir la política económica concretamente, eso no es más que un marco de referencia global. En consecuencia, para precisar ese marco general y llegar al diseño concreto de una medida de política económica es necesario un análisis preponderantemente cualitativo; tal sería el caso, por ejemplo, del diseño de ciertos tipos de impuesto, tanto para lograr un efecto restrictivo sobre la demanda como producir un cambio en la conducta de ciertos sectores privados. Concretamente, quiere una explicación sobre la relación entre el marco de la orientación para el diseño de la política económica, y el diseño mismo del detalle de la política económica. ¿Hasta donde llega el trabajo del Grupo del Presupuesto Económico?

El señor Mayer dice que no ve bien qué clase de explicación podría dar sobre como suceden las cosas en Francia o más bien, como pasaban las cosas hace algunos años. Se trata de hacer una previsión para el año próximo, y esta previsión no se puede hacer sino en base de una política económica completa; se proyecta una contabilidad nacional, bastante detallada. Cuando aún se utilizaba solamente el cuadro de la economía de conjunto, se requería una descripción bastante detallada de la política del estado. Por ejemplo, para construir las cuentas del estado se necesita saber, cuales serán los tipos de gastos que se efectuarán e igualmente con respecto a los tipos de impuestos que serán percibidos. Según la época en que se hace el presupuesto económico, estos datos no son proporcionados, por el gobierno o somos nosotros mismos quienes lo deducimos. Por lo tanto, se construye de esta manera, una cuenta detallada, sobre la base de una cierta hipótesis económica. Hasta una época reciente se han hecho muy pocos modelos globales, porque la medida del impacto global, inflacionista o deflacionista de la política del estado, no fué el fin principal. Siempre se pensó que era mejor tener una previsión más detallada para poder aprovechar las informaciones directas. En estas condiciones, cuando se quería ensayar el efecto de un cambio de política económica se debía definir este cambio en una forma bastante detallada; pero, por supuesto, no siempre se fue capaz de elegir entre medidas que están muy cercanas una de las otras, porque esto exigiría un conocimiento de la economía que no se poseía. Pero,

/la idea

la idea que estaba en la pregunta del señor Matus era la de primeramente tener una visión global de la acción del Estado, y luego tratar de encontrar el medio por el cual debería realizarse. Esto es más bien lo inverso de lo que en Francia se hubo de hacer. Se describieron políticas detalladas, y se encontró luego el efecto global. Actualmente, desde hace algunos años, se ha parado más estrictamente los presupuestos exploratorios y los presupuestos previsionales. Para el primer tipo de presupuesto, se hacen variantes más globales, pero, para las cuentas previsionales, la política del estado se encuentra en gran parte definida y se presenta en forma más detallada. Pero, se debe agregar un punto; nunca se pensó ir totalmente al detalle de las medidas de política económica, porque no era de incumbencia del Ministerio. En realidad, describir el aspecto técnico de las medidas a adoptarse, estuvo fuera del alcance y muy a menudo los expertos fueron reprochados al proporcionar indicaciones que no eran directamente operacionales para el gobierno. Efectivamente, desde el momento en que se piensa en el aspecto técnico de las medidas recomendadas esto conduce a tipos de trabajo muy diferentes, y a poner en marcha conocimientos muy diferentes. Recientemente se trató de hacerlo para una cierta medida de política económica que estaba relacionada con un resultado del presupuesto económico. Se trataba de mejorar la renta de las empresas y en este caso se procuró llegar casi a la redacción del decreto que permitía obtener este resultado a través de ciertos favores relacionados con la amortización de ciertos tipos de materiales. Esto necesitó un trabajo a tiempo completo de dos colegas durante casi un mes. Por lo tanto, son cosas que se pueden hacer regularmente.

El señor Matus en relación con la respuesta del señor Mayer, plantea una nueva pregunta. Como en Francia no se llega a niveles bien precisos en el diseño de la política económica en el grupo del presupuesto económico, y el diseño detallado de esas políticas ya sean de impuestos de salarios, etc., se realiza en otras unidades en la administración francesa, cabe la pregunta de si esa forma de trabajar no se ha prestado para que las recomendaciones se desvirtúen en el diseño de su detalle, y en esa forma se pierda el objetivo de las mismas. Por ejemplo, se puede llegar a la conclusión de que para mantener en armonía todas las relaciones del año siguiente, y lograr ciertos determinados objetivos, es necesario que los impuestos aumenten x por ciento, que los impuestos indirectos particularmente tengan cierta participación, etc.. Pero, cuando se diseñe la estructura misma de los impuestos indirectos, si no hay un contacto estrecho con el grupo del presupuesto económico nacional, puede llegarse a diseños de esos impuestos que tengan efectos en cierta medida contradictorios con los objetivos perseguidos.

El señor Mayer señala que esto es cierto, y constituye una de las dificultades que hay que superar por medio de la coordinación de los diversos departamentos administrativos. Pero, no cree que la técnica misma de los presupuestos económicos permita describir de una manera precisa las medidas que hay que tomar. Evidentemente, se puede imaginar, que sean los mismos hombres que preparan el presupuesto económico los que describen el detalle de las medidas. Esto es imposible y la coordinación es entonces necesaria. Pero, la técnica de los presupuestos económicos, es una técnica que saca su fuerza de las restricciones globales, aún cuando se hacen presupuestos económicos muy detallados, no se debe olvidar que el hecho de ir al detalle, es un medio, pero que esto no da más precisión sobre las variantes globales.

De todas maneras, lo que hace la fuerza del método del presupuesto económico, lo que lo distingue de los antiguos métodos, de previsión, es que pone en juego el conjunto de la economía, y aún cuando se le use bajo una forma detallada, es siempre el hecho de que pone en juego el conjunto de la economía, lo que le da la fuerza. La impresión de precisión que se puede dar con los presupuestos detallados no corresponde a la realidad ya que se necesita prever cifras parciales muy pequeñas en los presupuestos previsionales, muchas veces por información directa. Pero, la precisión global no es del mismo nivel, y es por esto, que si las mismas personas que preparan el presupuesto económico diseñan luego al detalle mismo de las medidas, y dicen al Gobierno que hay que aplicar tal tipo de impuestos, y no tal otro, aún cuando estos dos tipos son muy próximos dichas personas pueden decirlo porque tienen tal vez algunos conocimientos en materia de impuestos, o por razones relacionadas con tal o cual aspecto de la política económica que conocen particularmente pero no en general como un resultado del trabajo en el presupuesto económico. Con esto no se quiere decir que no hay que hacerlo. Ello depende mucho de los problemas, de la organización administrativa, de los países en cuestión, e igualmente de los hombres que se utilizan. El problema que abordan los presupuestos económicos es sobre todo un problema de armonización de los diversos aspectos de la política económica, y no tanto el problema de deducir de dichos presupuestos si vale más emplear tal o cual tipo de impuestos.

El señor Angel Monti señala que le parece que los enfoques que se están haciendo reflejan la distinta situación de la administración francesa y la distinta naturaleza de los problemas y también la diferente receptividad política de la planificación como proceso. En lo primero cree que mientras en Francia el problema reside en administrar bien sobre bases de instituciones existentes, en América Latina el primer problema es no perder la oportunidad del corto plazo para cambiar las instituciones.

Es por esta razón que recoge con un poco de preocupación lo que decía el señor Mayer cuando señalaba que descubrir los cambios de estructura no es la finalidad del corto plazo, y aclaró también que ese era el problema en Francia, pero no necesariamente en América Latina. El segundo problema reside en que Francia posee el prestigio de tener una administración que sobrevive a los Ministros, mientras que en los países latinoamericanos no sobreviven ni los Ministros, ni la Administración, porque frecuentemente los cambios de Ministros introducen cambios en las cabezas importantes que hacen el diseño detallado de las medidas de políticas y en consecuencia, no hay una tradición de diseños sistemático en la parte burocrática de la administración que está fuera de las oficinas de planificación.

Y el tercer problema es que en los países latinoamericanos se tiene que "vender" la planificación como instrumento de gobierno y se la suele usar para elaborar planes que permitan obtener financiamiento externo, pero no abunda la convicción genuina de que la planificación es un instrumento de cambio hacia adentro, además en América Latina a partir de la Carta de Punta del Este, hay más aceptación de la planificación a largo plazo, pero no la hay todavía de la planificación a corto plazo. Si se juntan estos elementos, primero; necesidad de instrumentar el cambio, además de administrar bienes; segundo, ausencia de una administración que diseñe medidas porque esos administradores en general

/ejecutan y

ejecutan y no diseñan, se llega a la conclusión de que los únicos que pueden diseñar son los planificadores, y entonces cree que es muy peligroso para América Latina, que los planificadores se limiten a decir hacia donde deberían ir las medidas y que deben llegar incluso a la redacción de leyes con sus fundamentos. Naturalmente que cuando un grupo de planificadores asume la responsabilidad de hacer un plan operativo están también actuando como políticos, pero cree que es la única manera práctica de sobreponerse a las otras restricciones reales. Los grupos que se encargan de la planificación de corto plazo, y de la planificación en general, deben asumir este tipo de riesgos políticos y trabajar en forma descentralizada, teniendo al mismo tiempo el grupo de armonización global, pero incluyendo en sus esquemas operativos las acciones, decisiones, proyectos de inversión e incluso proyectos jurídicos concretos.

El señor Mayer encuentra interesante la intervención del señor Monti, pero declara que si bien está de acuerdo con lo que dijo al final, no lo está tanto sobre lo que dijo al comienzo. Desea precisar lo que dijo sobre el asunto de cambios de estructura. Muy a menudo se tiene la idea que el problema de los cambios de estructura es mucho más importante en América Latina que en Francia. Y pienso que esta idea es totalmente justa a pesar de que no está absolutamente cierto que la estructura cambia más rápido en los países de América Latina que en los países de Europa Occidental; finalmente es un problema que no es tan simple, pues si bien es cierto, para tomar el ejemplo de Francia, la estructura económica de Francia ha sido totalmente transformada desde hace veinte años, a pesar de estructuras sociales y políticas muy estables y que las previsiones que nosotros hacemos para los años próximos, a pesar de la tendencia conservadora de los planificadores y su falta de imaginación, son cambios bastante importantes. A propósito de los planes a corto plazo, afirma que estos cambios de estructura deben ser tomados como datos en las previsiones a corto plazo, pero esto no quiere decir que no se deban hacer las previsiones como si la estructura no se moviera, como si el cambio de estructura tal como está descrito en el plan, fuese un dato. Esto también es efectivo para los países de América Latina si se toma por ejemplo el asunto de la Reforma Agraria, considerando la forma como se planteó en ciertos países de Africa. El método de presupuesto económico jamás permitirá decir que la situación será mejor el año próximo, si el pequeño avance en la reforma agraria que se puede hacer de un año a otro se ha efectuado o no, mientras que si se hace un plan de previsión o una previsión a diez años aquí se observa diferencias bastante grandes. Por consiguiente, si se tratara de descubrir los cambios de estructura que son mejores, si se trata de descubrirlas por medio de previsiones a corto plazo probablemente no se cambiaría nunca nada, por eso piensa que es importante que los cambios de estructura sean previstos en planes a más largo plazo y que las etapas de estos cambios sean tomados como objetivos, como datos para los planes a corto plazo. Piensa que está de acuerdo con el señor Monti en ese punto.

El señor Matus dice que con respecto a la consideración de los cambios de estructura en el plan anual cree que si bien es difícil analizar las consecuencias en el corto plazo de la realización de una etapa parcial de los mismos. Considera igualmente que el plan anual debería ser un instrumento útil para decidir justamente que proporción o parte de esas reformas que tienen que desarrollarse en un plazo prolongado pueden realizarse en el año siguiente, respetando algunas restricciones tales como la de estabilidad monetaria relativa,

/etc.. Por

etc.. Por ejemplo, el método del plan anual podría ser útil para analizar en el caso de la reforma agraria, el número de unidades de explotación que podrían ser afectadas en el año próximo, el costo que ello tiene, y al agregar esas acciones con todas las planteadas para el resto de los sectores se podría ver las posibilidades financieras y las posibilidades técnicas de realizar la parte anual propuesta en los planes de mediano plazo. O sea, que la aceleración con que se pretenda realizar estas reformas puede ser bien analizada por el método de planes anuales.

El señor Herschel cree que esto es muy importante porque se vincula con la forma de utilizar el presupuesto económico como instrumento para controlar o efectivizar la realización de un plan a más largo plazo, a mediano plazo.

El señor Jader de Andrade expresa que deberían haber varias alternativas en esta parte de presupuesto exploratorio. Los modelos y toda esta técnica es hecha a posteriori de la decisión política sobre las medidas de política económica y el plan de corto plazo verifica las consecuencias de estas medidas de política económica para encender un semáforo rojo o verde. Pregunta si de hecho es lo que ocurre con un plan de corto plazo.

El señor Mayer dice que en el plan referido por el señor Matus primero, quisiera agregar algo que no es verdaderamente científico, pero que es un hecho de experiencia que puede y que aún si existen relaciones bastante estrechas entre los que preparan los planes a mediano plazo, y los que preparan presupuestos a corto plazo, no hay que olvidarse que son diferentes personas, como justamente el señor Carlos Matus nos lo recordaba anteriormente. En cuanto a la relación entre las medidas de política económica, a corto y mediano plazo, piensa que un principio de los presupuestos exploratorios es el de determinar las medidas para ejecutar una parte del plan teniendo en cuenta las particularidades del año venidero. Con respecto a lo que dijo el señor Monti sobre las necesidades de ejecutar planes anuales, considera que por un lado esto conduce a adoptar el esquema de preparación de planes anuales, administrativamente muy cercano a las decisiones de políticas. Pero, evidentemente esto depende de las organizaciones administrativas, pero raramente son las personas que preparan los presupuestos económicos o los planes operativos, las que toman las decisiones, aún si ellos llaman a los planes operativos, no es esto lo que les permite tomar decisiones. El problema de saber cuál es el mejor método para que las decisiones sean efectivamente tomadas de manera a que el plan sea ejecutado, es evidentemente un problema importante.

Los Presupuestos Económicos previsionales

El señor Mayer expresa que los Presupuestos Económicos previsionales se fueron desarrollando en Francia antes que los presupuestos exploratorios. Considera que son los más importantes para los países que tienen grandes dificultades de política económica. Quiere insistir sobre este tipo de presupuestos, talvez más de lo necesario, precisamente para hacer comprender bien su carácter limitativo, o más bien su ambición limitada. Esto lo hace porque los participantes son planificadores que están acostumbrados a modos de pensar muy racionales, y tienen el hábito de fijar objetivos y sólo después buscan los medios

/para alcanzarlos

para alcanzarlos. Me parece en cambio que los presupuestos económicos en Francia tienen alcances más modestos y, por consiguiente, son más fáciles de fomentar. Durante mucho tiempo en Francia se han hecho presupuestos económicos, del género que va a describirse en adelante. No se tenía verdaderamente un objetivo, y aún más, no se buscaba un óptimum. Este presupuesto consiste en el fondo en tratar de describir un equilibrio, un equilibrio y no un óptimo, en donde se trata de evitar los errores más gruesos y mantener una cierta armonía de las decisiones. Hay que observar que esta ambición limitada, sin embargo no es tan simple, y que la acción de estos presupuestos puede ser bastante importante.

Todo el mundo se queja de que los planes no se ejecutan. ¿Qué quiere decir que un plan no se haya realizado cuando no ha estado bien preparado? quiere decir que muchas decisiones fueron tomadas en diferentes campos, en campos cubiertos o no por el plan, con finalidades diferentes de la de los planes, y es impresionante ver, cuanta gente toma decisiones económicas tanto en los países desarrollados como en los menos desarrollados, y en países bastante centralizados y en países menos centralizados, y mucha gente toma decisiones económicas sin saber que dependen unas de las otras. Es muy fácil tener políticas contradictorias sin darse cuenta. Se podrían citar ejemplos sacados de la historia de Francia de los últimos diez años que quizás tomarían mucho tiempo. En especial se refiere a uno de ellos para dar una imagen. Se gasta mucho dinero para una política de descentralización a fin de motivar a las empresas a instalarse lejos de los grandes centros. Por otro lado, los ferrocarriles nacionalizados que dependen del Estado, tienen una política de tarifas muy racional que los conduce a cobrar más barato en rutas más rentables y más caro en las rutas menos rentables, lo cual en realidad tiene un efecto centralizador probablemente mucho más poderoso que el efecto descentralizador de la política a que se hizo referencia. Este ejemplo muestra hasta que punto es fácil tomar decisiones contradictorias. Acostumbrar a los servicios administrativos a comprender que sus decisiones reaccionan las unas sobre las otras es fundamental, absolutamente fundamental. Piensa que esto históricamente fué mucho más importante que proporcionar consejos sobre el monto del déficit presupuestario o de otras variables de este género. Por lo demás, es muy difícil acostumbrar a los servicios a trabajar en conjunto en el plano a mediano plazo. Este fué el caso en Francia, por dos razones: primeramente, la mayoría de los servicios no hacen previsiones a largo plazo y están mucho más preocupados del futuro próximo. En segundo lugar, hasta una época muy reciente, los planes a mediano plazo no cubrían más que una parte de las decisiones y por lo tanto no interesaban más que a una sola parte de la administración.

Para acostumbrar a la gente a trabajar en conjunto, hacer una previsión con ayuda de un modelo, aún si el modelo es muy bueno, no tiene mucha utilidad. Los primeros ensayos de presupuesto económico con ayuda de un modelo no tuvieron influencia sobre la administración. Esta experiencia condujo a hacer participar en la preparación de un presupuesto económico el más gran número de servicios posibles, porque los servicios ejecutan más fácilmente decisiones cuando ellos mismos las han tomado o cuando ellos creen que las han tomado. Y esta es la idea de base del modo de preparación del presupuesto económico previsional. Se puede decir de alguna manera que la descentralización de la preparación de los presupuestos económicos es un medio de

/realización de

realización de los presupuestos económicos. Luego se refiere a la manera como son preparados estos presupuestos económicos en Francia insistiendo en los aspectos de organización.

Desde el punto de vista de la metodología de esta preparación se puede decir que es una manera de alcanzar un compromiso entre los dos tipos de preparación de presupuesto económico ya expuestos. Este compromiso se realiza de la siguiente manera. Se prepara centralmente un presupuesto económico global, se descompone de una manera muy detallada y se entabla a propósito de cada detalle un diálogo con otros servicios que están especializados en esta parte de la economía y luego se hace la síntesis general de todas las informaciones así obtenidas.

La manera como se ejecuta este trabajo no es muy fácil de presentar, porque hay muchas idas y vueltas, existen muchos diálogos, y durante cuatro meses todo el mundo trabaja junto con un orden que no es siempre el mismo, que no siempre es lógico. Trata esto en grandes rasgos. Cuando se hace un presupuesto económico previsional, anteriormente se hacen siempre presupuestos económicos exploratorios o presupuestos económicos para la ley de finanzas y por consiguiente, la primera fase de trabajo, el punto de partida del presupuesto previsional puede encontrarse en el precedente presupuesto económico que nunca tiene más de seis meses de edad. Evidentemente, siempre es posible tenerlo al día, teniendo en cuenta las últimas informaciones de la coyuntura. Estos presupuestos económicos globales se presentan bajo la forma de lo que nosotros llamamos cuadro económico de conjunto.

Es un conjunto de cuentas que proporciona recursos y empleos de bienes y servicios sin ninguna descomposición por producto y que da la cuenta de los principales agentes económicos con un cierto detalle sobre las operaciones; lo que se llaman operaciones de distribución.

Tal cuadro da una imagen general de la economía bastante global. Sin embargo, es posible comentarlo y es posible hacerse una imagen general de la evolución económica según este cuadro. La fase siguiente consiste en detallar este cuadro y transformarlo en una cuenta muy desagregada. Este trabajo se hace a través de lo que se llama la división de análisis a que se refirió cuando hablé de las cuentas nacionales. Se trata de divisiones especializadas en las cuentas de los diversos sectores o de diversos tipos de operación. El equipo que preparó el cuadro económico de conjunto, ha hecho una descripción en una nota, en donde explica las divisiones de análisis, las principales características de esa cuenta, y las preguntas que va a plantear, teniendo en cuenta la política económica en general. La desagregación de la cuenta consiste primeramente en preparar cuentas de bienes y servicios mucho más detalladas que toman posteriormente la forma de un cuadro de insumo-producto.

Para la preparación de los presupuestos económicos el cuadro de insumo-producto juega un papel tan importante como en la preparación de las cuentas porque sirve como soporte contable a todas las informaciones provenientes de los sectores. Para transformar el equilibrio de usos y fuentes de bienes y servicios se tiene un cuadro bastante detallado, y para esto se necesita

/hacer una

hacer una hipótesis sobre la estructura de los diversos empleos. Dichas hipótesis son provisorias y en seguida serán controladas en la fase de información. Por ejemplo, en lo que respecta al consumo de las familias cuando se hace una hipótesis sobre la variación del consumo global, se hace también una hipótesis sobre el consumo de los diversos productos utilizando coeficientes de elasticidad sacados de series cronológicas o bien de estudios de presupuestos de familias. De hecho, el trabajo es más complicado, puesto que se utilizan las elasticidades para pasar del consumo global a un consumo por función de consumo según las nomenclaturas especializadas y luego descomponiendo cada función siguiendo la nomenclatura de bienes y servicios del cuadro de insumo-producto. Haciendo esta descomposición evidentemente ya se puede introducir informaciones particulares que el equipo que se ocupa del consumo puede tener. Se hace lo mismo para las inversiones en lo que concierne a las importaciones y exportaciones. En este último caso, se hace el trabajo mecánicamente, introduciendo un cierto número de datos particulares al año en cuestión. Una vez que se haya asignado la demanda final se completa el cuadro de insumo-producto por una inversión suponiendo que los coeficientes técnicos son constantes, es decir, que son los mismos del cuadro de insumo-producto del año precedente. Bajo este punto de vista y dada la importancia que tiene este cuadro, voy a precisar algo más este asunto. Se confeccionó un cuadro de base cada cinco años, los más ricos en informaciones estadísticas. Es el caso de los años de preparación del plan o el caso del año del censo industrial. Pero, cada año este cuadro se proyecta introduciendo datos nuevos que son sacados de la observación estadística. Es decir, que el cuadro que se tiene cada año no puede ser considerado como un cuadro nuevo, pero tampoco es simplemente la proyección del año base. En particular ciertas observaciones estadísticas permiten ver año tras año como cambian los coeficientes técnicos y cuando se ha observado este cambio se proyecta para el año próximo. Por ejemplo, en Francia se realiza una sustitución del petróleo por otras formas de energía. Esta tendencia se puede observar bien sobre estadísticas de años pasados y puede ser proyectada para años próximos. Asimismo, hay una sustitución de la utilización de las fibras artificiales en relación a la utilización de las fibras naturales en la preparación de textiles y esto también puede ser proyectado. Igualmente, en los asuntos relacionados con la industria química, se pueden poner en evidencia estos movimientos. Pero esto no garantiza en absoluto que todas las transformaciones reales que se realizan en la economía en materia de coeficiente técnicos estén correctamente representadas en los cuadros anuales y por consiguiente sean correctamente proyectadas para el año próximo. Si bien no se está seguro que sean correctamente proyectadas, esto no tiene gran importancia, pues estos cambios de todas maneras son pequeños de un año a otro y la precisión que se busca no es muy grande. Pero, si los cambios fueran muy grandes, evidentemente, se observarían y se corregirían directamente.

La inversión del cuadro de insumo-producto no se hace tampoco de una manera totalmente mecánica, porque se introducen a menudo informaciones que ya se tenían en el equipo central. Ya se refirió a la división de análisis que se preocupa de los bienes y servicios. Comprende un cierto número de personas, cada una especializada en un sector y que estudian el sector tanto desde el punto de vista de las cuentas del pasado como del punto de vista de las proyecciones. Al principio, hace unos quince años, este número de personas era muy reducido. Habían una o dos personas que eran especialistas de todos los sectores. Pero, ahora se está en mejores condiciones y hay más o menos unos quince sectorialistas.

/Cuando este

Cuando este trabajo está terminado centralmente, empieza la parte más importante que consiste en movilizar a un gran número de organismos económicos en torno a los datos que están así presentados. Además el Ministerio de Hacienda juegan un importante papel en este proceso los Ministerios de Agricultura, de Industria, de Obras Públicas, de Transporte, etc.. En estos ministerios hay servicios que están a cargo del control de diversos sectores económicos y por consiguiente están en relación estrecha con las empresas de estos diversos sectores o con los sindicatos profesionales, los sindicatos patronales que existen en estos sectores. Estos servicios que se llaman de direcciones técnicas tuvieron un papel bastante importante en el trabajo general de coherencia. Sirvieron como intermediarios entre el equipo central de presupuesto económico y la industria privada. Y aún en cierto modo, de intermediarios con las empresas públicas. En lo que concierne a las empresas privadas, a propósito de los presupuestos económicos no hay relación directa, como existe a propósito de la preparación del plan a mediano plazo.

Para el plan de mediano plazo, se reúne una comisión en la cual están representadas las empresas privadas y los servicios públicos. Y esto proporciona una cierta coherencia a escala nacional. Pero en el caso de los presupuestos económicos, una organización tal sería muy pesada y se contentaron con relaciones con los organismos públicos, con algunas excepciones. Para estas direcciones técnicas y en especial, para los organismos citados, se prepara un cuestionario. Por lo demás, el nombre no está bien escogido ya que se trata de un grueso documento, que se divide en dos partes. En la primera se dan las perspectivas generales de la economía, tal como se desprende del presupuesto económico ya preparado y en la segunda, se dan previsiones por sectores, lo más detalladas posibles tal como provienen del trabajo que se explicó. De este modo, los especialistas de este Ministerio reciben previsiones sobre el sector que les interesa en lo que respecta a la producción, a las inversiones, a los precios, salarios, empleos, etc.. Y al mismo tiempo, ve la idea general de la economía que se desprende de la primera parte. Este documento se completa con preguntas que requieren información particular, teniendo en cuenta los problemas particulares que surgieron durante la preparación del trabajo. Ya sea problemas generales sobre la evolución del empleo de los salarios, ya sea de problemas particulares a cada sector. Sucede, a veces, por ejemplo, que preparando la cuenta detallada se constata que no se tiene ningún informe sobre las inversiones de un sector. Entonces se pide particularmente, este tipo de informaciones a dicho sector.

Ese cuestionario se envía a todos los organismos públicos y también a otros organismos externos a la administración. Existe en Francia un cierto número de sociedades de estudio que están en relación particular con algunas de las grandes empresas para hacer estudios de mercado o para hacer estudios económicos en beneficio de estas empresas. Ciertas empresas aceptan formar parte de la preparación del presupuesto económico y dar su opinión en los sectores que ellos conocen sobre las previsiones que se han hecho. Pero, esto es aún bastante limitado.

Agrega algunas palabras sobre algunos problemas sectoriales. Este trabajo que se acaba de describir es diferente para los diferentes sectores. Hay evidentemente algo muy particular en el caso de la agricultura. Las

/previsiones en

previsiones en materia agrícola están menos relacionadas que en materia industrial con el conjunto de la economía, por lo menos en lo que respecta a la producción. El especialista en agricultura, hace regularmente la cuenta económica de la agricultura. Es decir, que esta cuenta está constituida en forma muy simple por evaluaciones de la producción de cada uno de los principales productos que son producidos por la agricultura francesa. En la nomenclatura bastante detallada, en particular para las producciones más importantes. Esta producción agrícola sirve como base al establecimiento de la cuenta de empresas agrícolas, para las cuales igualmente se mide el consumo intermedio. Es un punto sobre el cual, las estadísticas en Francia no son muy buenas, ya que se tiene poca información directa proveniente de las empresas agrícolas en relación con sus compras, y, en general, es a través de estadísticas provenientes de industria, que se conoce el valor de los productos industriales comprados por los agricultores. La cuenta de la agricultura comprende, por lo tanto, la evaluación de la producción, la evaluación del consumo intermedio y la evaluación de los otros gastos de la agricultura, los salarios de los obreros agrícolas, los intereses, los impuestos, etc.. El saldo de esta cuenta es la renta de los agricultores, o más bien la renta de la agricultura.

Esta cuenta se proyecta de un año a otro, la producción se proyecta producto por producto, teniendo en cuenta por una parte las tendencias de la evolución a mediano plazo, tales como fueron puestas en evidencia en lo que respecta al pasado en los estudios preparatorios al plan. En el plan sucede que estas tendencias a mediano plazo, son modificadas para tomar en cuenta los objetivos de los planes. Este punto proporciona un ejemplo de las dificultades ya referidas, porque el plan voluntariamente prevé los cambios de tendencia, pero si ninguna medida ha sido tomada para realizarlos no hay ninguna razón para tomarlos en cuenta, para las previsiones a corto plazo. Y es por esto que a veces se observan previsiones a corto plazo que no son compatibles con las previsiones a mediano plazo, como es en el caso de la agricultura en Francia.

Una dificultad proviene igualmente en este momento de los asuntos del Mercado Común Europeo. No se sabe bien el efecto que tendrá la política común agrícola en materia de evolución de la producción. Por lo tanto, el primer elemento que se considera para la proyección es la tendencia y el segundo, el carácter particular que puede tener la producción del año precedente. Las producciones no siempre son independientes de un año para otro, y de todas maneras la tendencia es una tendencia mediana y no debe ser aplicada si el resultado del año precedente es particularmente alto o particularmente bajo.

La proyección se hace primeramente en volumen y luego en seguida se le aplican los precios. Algunos precios agrícolas en Francia están fijados por el gobierno y los otros son libres. En lo que respecta a los precios libres, su evolución se planteará en relación a los resultados que dan las previsiones sobre el estado del mercado de cada producto en particular, teniendo en cuenta las hipótesis que se pueden hacer sobre los precios internacionales. Pero en lo que respecta a los precios fijados por el Estado, cuando se hacen los presupuestos previsionales, éstos ya en general están fijados. En su

/conjunto, el

conjunto, el resultado de la cuenta muestra la evolución de la renta de la agricultura.

Como el plan contiene ciertos objetivos en materia de renta de la agricultura, en ese momento es posible ver si los precios propuestos por el gobierno permiten alcanzar el objetivo o nó. Y en el caso en el que no es cierto, es decir, en que las previsiones de las rentas de la agricultura hechas en el plan no son alcanzadas, el gobierno puede elegir entre aumentar los precios, lo que puede tener consecuencias sobre los otros precios, o bien aceptar que el plan no se realice en esta materia. Durante mucho tiempo, la cuenta de agricultura era discutida solamente entre el equipo del presupuesto económico y el Ministerio de Agricultura, que elaboraba la cuenta, y de hecho estas discusiones no eran muy fructíferas pues las informaciones del Ministerio de Agricultura, no eran mejores que las del equipo de contabilidad nacional. Pero desde hace algunos años, las organizaciones profesionales agrícolas a su vez, hacen cuentas utilizando los mismos métodos y talvez con mayor información, o por lo menos, no las mismas informaciones y la discusión con esos organismos trae consigo un mejoramiento de las cuentas.

Aprovecha este ejemplo, para decir que ciertamente se sabe que las organizaciones profesionales agrícolas no son neutras, que sus evaluaciones tienen una desviación que siempre es en el mismo sentido, pero ellos saben que nosotros lo sabemos y llegamos a una concordancia bastante buena sobre la previsión. Esta concordancia es más fácil de obtener sobre las previsiones que sobre las estadísticas del pasado. Ese es el ejemplo de la agricultura que es bastante particular.

En lo que respecta a los principales sectores industriales, el procedimiento es el que acabo de indicar. Es decir, se actúa por intermedio de las direcciones técnicas del Ministerio de Industria. Igualmente una fuente de información es sacada para ciertas variables, de la encuesta a los jefes de empresas. Existe una encuesta por sondeo para una muestra de seis mil empresas. Esta encuesta se hace cada mes, pero dos veces por año hay una encuesta más importante, que requiere informaciones más útiles para los presupuestos económicos. En particular, en estas encuestas más importantes que tienen lugar en noviembre y marzo se pide las previsiones a los jefes de empresa sobre las inversiones para el conjunto del año. Y esto proporciona un dato muy importante para los presupuestos económicos.

Más adelante se explica como las informaciones se juntan, pero antes señala que existe un carácter particular sobre las informaciones obtenidas de las empresas nacionalizadas. Las empresas nacionalizadas tienen un papel importante en estos circuitos. Por un lado, porque efectúan inversiones muy importantes, muy grandes, y por otro, porque se encuentran en sectores que están en relación con todos los demás sectores. Por ejemplo, la electricidad, los ferrocarriles, el carbón, todas estas industrias tienen relación muy estrecha con todas las demás industrias. Y por consiguiente, cuando ellas mismas hacen sus previsiones de presupuesto para el año próximo, están inducidas a plantear hipótesis sobre las compras que le serán hechas por todos los otros sectores, y tratan de hacer estas hipótesis, utilizando sus relaciones comerciales con las diversas empresas y por lo tanto, por este intermedio se tiene

/un cierto

un cierto control de las previsiones que ellos mismos hacen por intermedio del cuadro de insumo-producto sobre consumo de energía o transporte por todos los sectores de la industria.

La búsqueda de informaciones no se hace solamente en las direcciones técnicas y las empresas públicas o privadas, sino también en otros servicios y en especial, en la Dirección de Comercio Exterior.

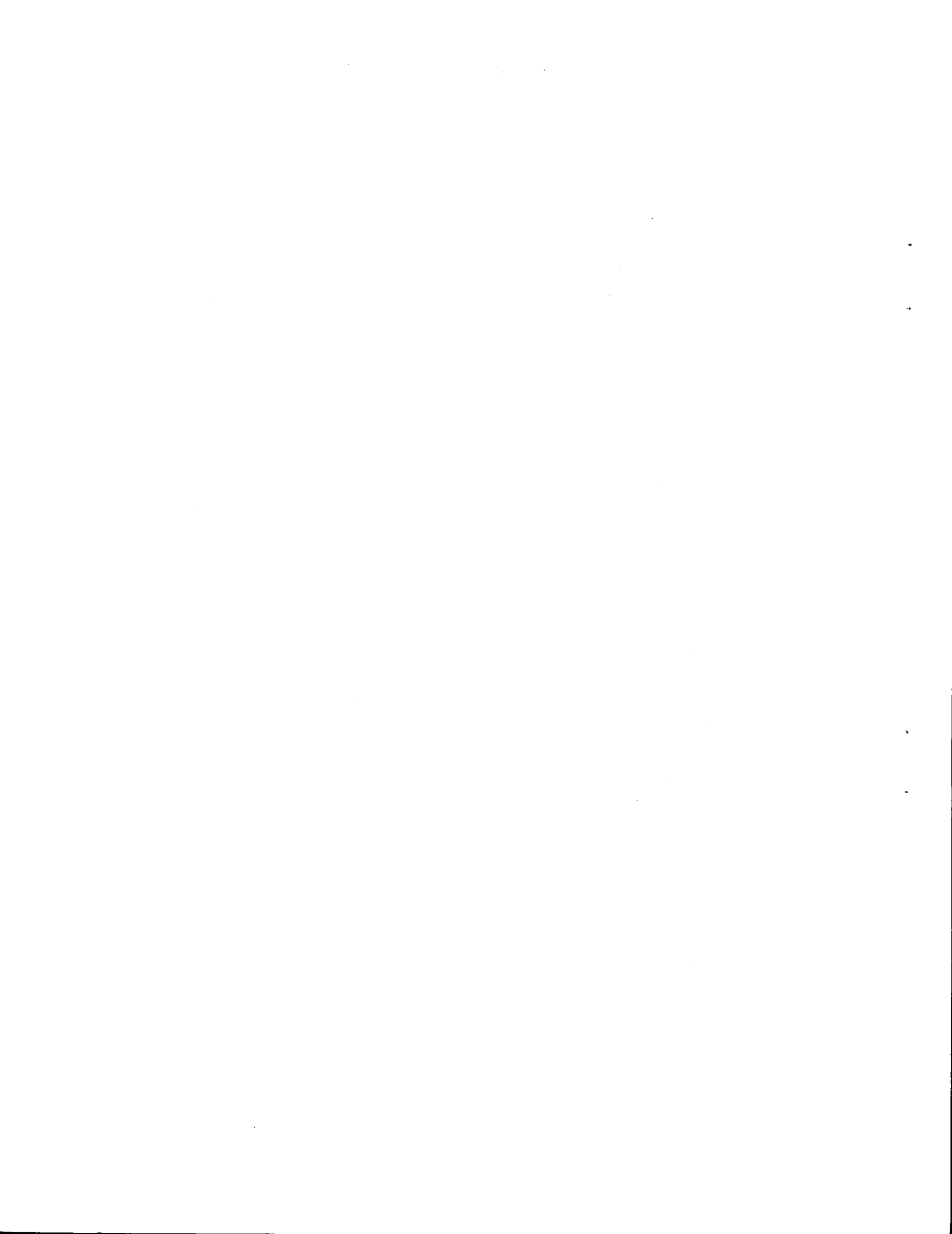
Durante mucho tiempo en Francia el Comercio Exterior se encontraba controlado en base a la fijación de contingentes y cada año la Dirección de Comercio Exterior fijaba cantidades para importar diferentes productos. Y es en realidad en relación a la preparación del presupuesto económico, que se pudo obtener una cierta lógica en los programas de importación acercándolos a los programas de producción. Por otra parte, las informaciones detalladas son obtenidas en las Direcciones del Ministerio de Finanzas, sobre el consumo de las administraciones, y de una forma general, sobre las perspectivas de gasto.

Hay que tomar en cuenta que no se tiene mucha dificultad en lo que respecta a los gastos del Estado, pero que se encuentran más dificultades en lo que respecta a los gastos de las colectividades locales, de los departamentos, comunas, etc..

Una vez obtenidas todas estas informaciones, se trata de rehacer el cuadro de insumo-producto de una manera que represente correctamente las previsiones para el año estudiado. Esto se hace de la siguiente manera. Se trata de estudiar para cada producto, un equilibrio completo de los recursos y empleo, teniendo en cuenta las informaciones obtenidas. Para esto se reemplaza el cuadro de insumo-producto por una serie de hojas o fichas, en las cuales están establecidas las principales informaciones referentes a un producto. En el cuadro N° 5 se muestra una de estas fichas. Se ve en la primera parte del cuadro, en la parte de arriba, los elementos que constituyen los recursos de este producto. Estos recursos son por una parte la producción y por otra las importaciones. Como la producción en las estadísticas se encuentran medidas al precio de fábrica y como por el contrario, en las estadísticas las utilizaciones de los productos están medidas a precio de detalle, hay que agregar los márgenes de comercialización para encontrar el total de los recursos.

En la segunda parte, se encuentran los diversos usos: el consumo de las familias, el consumo de las administraciones, las inversiones de capital fijo, que son por lo demás descompuestas en diversas categorías (inversiones de empresas, administraciones, etc.), las exportaciones que son FOB, el consumo intermedio y la variación de stock.

Hay en realidad unas complicaciones suplementarias. Primeramente como las importaciones están medidas CIF y al consumo a precios de mercado hay que agregar el impuesto sobre la importación. Otro inconveniente proviene de que las exportaciones están generalmente evaluadas sin impuestos, porque los bienes de exportación no pagan los impuestos indirectos. Por lo tanto, en estas condiciones, las exportaciones no se evalúan al mismo precio que los mismos



Cuadro 5

PRODUCCION DE ELECTRICIDAD

	Valor año n	Indice de quan- tum	Valor (n+1) a precios año n	Indice de precios	Valor corriente año n+1
Producción a precios de fábrica					
Márgen de comercializa- ción					
T O T A L					
Consumo de familias a precios de mercado					
Consumo de las adminis- traciones					
Inversión en capital fijo					
Exportaciones					
Consumo intermedio					
Variación de existencias					

/bienes vendidos

bienes vendidos en el mercado interno y un aumento relativo de las exportaciones aparecería a precios constantes como una disminución de la producción y es por esto que en los cuadros se agrega una imputación para tener las exportaciones al mismo precio interno. Van a existir otras complicaciones también, pero es cuestión de detalles. El consumo intermedio representa el consumo de este producto por otras industrias. En una segunda hoja se proporciona la descomposición de este consumo intermedio según las industrias que consumen el producto. Si el producto es la electricidad esta segunda hoja es muy grande, puesto que todas las industrias consumen electricidad. Si por el contrario, se toma como ejemplo la industria textil, ésta segunda hoja sería muy pequeña, porque no existen muchas industrias que compren ropa para su consumo intermedio.

En la primera columna se presenta el valor para el año de base. Por ejemplo, si se hace el presupuesto económico para el año 1965, la primera columna representará las cifras del año precedente. Si se piensa en el presupuesto que se va a hacer a principios de año, las cifras de la primera columna son por lo tanto las que provienen de la cuenta provisoria del año precedente.

La segunda columna representa los índices de volumen, y por consiguiente, el aumento en volumen de los diversos empleos y diversos recursos que están previstos para el año próximo.

La tercera columna proporcionará por lo tanto, los valores para el año estudiado, pero a precios del año precedente y las dos últimas columnas permiten sobrepasar a los valores corrientes. En la hoja que detalla el consumo intermedio, se encuentran las mismas columnas. Los equipos que se encargan de cada sector tienen por lo tanto, las fichas que dependen de su sector y el problema de fondo es pasar de la primera columna a la última, utilizando todas las informaciones obtenidas en el curso de la preparación del presupuesto económico.

En general se obtuvieron datos sobre la demanda final. Por lo tanto, se pueden introducir estos datos en las líneas correspondientes. Para el consumo de las familias, en general, existen muy pocos cambios entre las cifras preparadas centralmente, y las de que se dispone durante la fase de información. Creo que ayer dije que había muy poca información directa sobre la previsión del consumo de las familias, sin embargo, se hacen encuestas en las familias para preguntarles sus intenciones de compras, pero en general, el resultado de estas encuestas es malo, exceptuando en la experiencia francesa lo que concierne a los automóviles y para algunos bienes de consumo durable.

En lo que concierne al consumo intermedio, en general, se tiene muy poca información directa, y es por esto que el consumo intermedio está calculado en la segunda hoja, poniendo como índice de volumen para el consumo intermedio de cada rama, el índice de producción de esta rama, lo que traduce la hipótesis de la constancia de los coeficientes técnicos. Por supuesto, que cuando se tienen razones para hacer otras hipótesis en este momento se tiene cuenta de este cambio. Por consiguiente, para poder llenar estas fichas, sería necesario cuando se prepara la cifra de un cierto producto, de haber ya

/calculado la

calculado la producción de todas las ramas que consumen dicho producto, lo que sería posible solamente, si el cuadro de insumo-producto pudiese ser transformado en un cuadro triangular por el cambio del orden de las líneas y de las columnas. No es el caso en la realidad, pero es posible encontrar un orden de estudio de los productos, en las cuales, los principales consumos intermedios puedan ser calculados en el momento en que se estudia el producto.

La ficha dibujada en el cuadro permite por lo tanto juntar toda la información que se tiene de los empleos y recursos de los productos. A menudo estas informaciones están incompletas. Hay algunos rubros en los que no se tiene informaciones. A veces las informaciones son demasiado completas, pero no son compatibles, es decir, que se tienen informaciones sobre la variación de los diversos empleos y sobre las variaciones de los diversos recursos que conducen a no tener equilibrio en la tercera columna.

Por lo tanto, hay que hacer elecciones de manera de poder decidir cual es el equilibrio más probable y en ese momento, el que hace esta elección, tiene en su poder todo lo que se puede tener de informe sobre el producto en cuestión y, por lo tanto, se encuentra en las mejores condiciones, para hacer la elección más acertada. En general, la elección conduce a cambiar datos o a completar el equilibrio cuando faltan los datos. Esto se hace en forma diferente según los distintos productos. Hay productos, por ejemplo, sobre los cuales no se tiene ninguna información de su producción, y de los cuales no se tiene ningún límite sobre su capacidad de producción. En estas condiciones, es muy probable pensar que la producción se ajustará a la demanda. Existen otros productos para los cuales se posee información sobre la probable producción. Estas fichas proporcionan datos sobre la demanda probable. Si dichas informaciones no son compatibles, hay que estudiar si la capacidad de producción permitirá satisfacer la demanda, o bien si hay que restablecer el equilibrio por medio de las importaciones o de las variaciones de stock. Se puede ver que la forma en que se restablece el equilibrio, proporciona al que tiene la ficha informaciones sobre el estado probable del mercado que luego podrán servir en el momento de establecer la previsión de los precios.

Para muchos productos, el equilibrio se restablece por la variación de stock. Se toma el caso de la agricultura. Ya se vió que se habían hecho previsiones de producción. En materia agrícola, y sobre todo para la producción vegetal existe una cierta independencia entre las producciones y la demanda, y por consiguiente, el equilibrio de la agricultura, o más bien, el equilibrio de los productos agrícolas se realizará por variaciones de stock o por cambios de hipótesis sobre el comercio exterior. Se podrá ver si el equilibrio de un cierto producto agrícola no puede ser realizado sino en base a un gran movimiento de las exportaciones o por una variación de stocks, esto proporciona una información para promover una política de exportación o para prever la necesidad del almacenamiento.

Para otros productos, a veces es necesario modificar las hipótesis sobre su consumo. Ese será el caso, por ejemplo, si los productores de un determinado producto han previsto un desarrollo de su mercado particularmente rápido y que no está traducido por los cálculos de elasticidad que han sido hechos anteriormente. Evidentemente, en este caso, antes de cambiar la previsión de consumo extraída del cálculo, hay que verificar si las hipótesis de los productores reposan sobre bases sólidas y esto conduce algunas veces, a volver a tomar contacto y a buscar informaciones.

/Todo el

Todo el trabajo ha sido hecho hasta el presente, en forma manual, porque siempre se piensa que la complejidad y aún la lentitud del proceso jugaba un papel en la coherencia. También se cree que el carácter particular de cada año, y la naturaleza casi personal de las fuentes de información hacían imposible hacer un cálculo a máquina. Hoy por hoy, la coherencia general de la administración está mejor garantizada que hace diez años. Cree que se han hecho bastantes progresos para que esta coherencia entre los organismos administrativos, pueda ser encontrada en las previsiones a mediano plazo y se trata de ver si no se puede acelerar un poco el proceso. Se hicieron esfuerzos con un modelo de inversión del cuadro de insumo-producto, que permitiera tomar en cuenta no solamente todas las características particulares de dicho cuadro, sino también de muchas informaciones suplementarias como las informaciones sobre la capacidad de producción o sobre la previsión de producción de tal o cual producto. En síntesis, se ha tratado de programar para una máquina, exactamente las operaciones que se realizan de esta manera, lo que haría ganar tiempo sin cambiar mucho, a pesar de todo, el carácter fundamental del proceso. Estos ensayos han sido por el momento bastante satisfactorios, pues parece que el carácter personal de las elecciones es menos importante de lo que se cree y que el carácter regular es más grande. Pero no se trata verdaderamente más que de una última etapa, que no cambia el carácter fundamental de este trabajo.

Antes de pasar a otros aspectos del presupuesto económico, se refiere a algo que se relaciona con los bienes y servicios. Y de estas fichas se extraen índices de producción y volumen para los diferentes productos. Estos índices de producción dan el aumento medio de un año sobre otro de la producción del producto. Pero cuando se hace una proyección a comienzos de año, ya se tienen informaciones coyunturales sobre el nivel de la producción en los primeros meses del año. Si por ejemplo este cuadro, proporciona para una determinada industria un índice de producción de 5 por ciento como aumento medio de la producción y si en el mes de enero el nivel de producción de esta industria fuese de 5 por ciento superior al término medio del año precedente, se puede sacar la conclusión de que en el presupuesto económico, la producción de este producto quedaría estacionaria para el resto del año o tendría movimientos de crecimiento que se compensarían. Estas informaciones están por lo demás enriquecidas por los tests de coyunturas que se hacen por medio de las encuestas mensuales a los jefes de empresas.

Comparando la previsión de producción sacada de las encuestas y las estadísticas de los meses precedentes con la previsión del presupuesto económico, se llega a describir, no solamente el nivel medio de la producción, sino su evolución probable en el curso del año. Por supuesto que esto puede llevar a evoluciones que se juzgan imposibles y por lo tanto, esto proporciona un control suplementario sobre las cifras encontradas. Por lo demás, esto mismo permite en el transcurso del año un control de previsión de los presupuestos económicos. Pero se volverá más adelante sobre este punto.

En estas síntesis de bienes y servicios, por el momento, el volumen está considerado como algo muy importante, porque da una visión estructurada de la economía de la producción y de la economía del próximo año. En seguida, hay que partir de este punto para establecer el presupuesto económico en si mismo,

/bajo su

bajo su forma completa de contabilidad nacional a precios corrientes. Lo primero que hay que hacer es pasar del cuadro a precios constantes al cuadro a precios corrientes, lo que pide hipótesis de precios para todos los productos contenidos en el cuadro. Estas hipótesis han sido preparadas y discutidas en las mismas condiciones que las hipótesis de volumen, teniendo en cuenta que ciertos precios son fijados por el Estado y teniendo en cuenta las informaciones previsionales sobre los mercados internacionales.

La preparación del cuadro a precios corrientes proporciona una hipótesis sobre el valor agregado y por lo tanto permite llenar la línea referente a la producción y a sus empleos en las cuentas en valores. En la medida en que este valor agregado es diferente del que había sido puesto en la primera cuenta, esto conduce a rehacer la cuenta de los agentes utilizando aquí también las informaciones recogidas en el curso de la fase de información.

Se ha visto que en lo que respecta a la cuenta de las empresas, estas informaciones están recogidas por los mismos circuitos. En lo que respecta a las cuentas de administración están sacadas de los organismos administrativos pertinentes.

El establecimiento de las cuentas se hace sobre una base detallada y permite verificar un número bastante grande de relaciones también detalladas que no aparecen en los modelos globales. Ya se dió el ejemplo de previsión de impuestos, bajo forma detallada en relación con las previsiones de producción de los productos sobre las cuales los impuestos están aplicados.

En Francia el principal impuesto indirecto es un impuesto al valor agregado y evidentemente, ahora se pueden relacionar las previsiones de este impuesto y la previsión de valores agregados sacadas del cuadro. Verificaciones particularmente importantes se refieren a las cuentas de empresas nacionalizadas. Cada año en el presupuesto del Estado que se prepara en el mes de septiembre, existen previsiones de producción, de precios, de salarios, de inversiones, para las empresas nacionalizadas, y a menudo conduce al Estado a elegir entre el aumento de servicios o el aumento de los precios. Por lo tanto, existe una investigación completa a las industrias nacionalizadas. Algunas veces, más tarde, cuando se confecciona este presupuesto previsional, se obtienen mucho mejores condiciones para conocer los recursos propios de las empresas teniendo en cuenta sus ventas y por lo tanto para ver si la política prevista para las industrias nacionalizadas en materia de precios, salarios y subvenciones es posible, o bien hay que cambiarla.

En la preparación de la cuenta misma, no hay muchos detalles suplementarios que proporcionar. De las cuentas de diferentes agentes económicos se sacan conclusiones sobre su situación financiera y sobre las posibilidades que ellos tendrán de prestar plata o por el contrario, de sus necesidades de solicitar préstamos, todo lo cual permite la preparación de un cuadro de operaciones financieras previsionales a que nos referiremos en algunos días más.

Se refiere a la manera de apreciar la cuenta presentada de esta manera. Se habrá observado que durante el curso de su preparación, no solamente se hacen informes, sino que también se introducen elementos de política económica.

/Se ha

Se ha visto en el resumen que hizo a propósito de los precios agrícolas y de los precios y subvenciones de las empresas nacionalizadas y finalmente de los impuestos, etc., como esta cuenta es bastante detallada y cuando se ha hecho todo ese trabajo los diferentes aspectos de la política económica han sido introducidos y por lo tanto discutidos.

Se llega de esta manera a una visión del futuro que parece a quienes la han confeccionado bastante sólida. Esto no quiere decir que haya que dejarse llevar por esta impresión, porque el resultado final, la parte de la información más sólida, es relativamente débil y la parte concerniente al primer cálculo central es aún bastante grande y es muy difícil decir lo que proviene de una o de otra. Los primeros cálculos tienen una influencia y por consiguiente, es importante ver si la previsión que ha sido hecha responde bien al modelo, pues ese modelo sirvió como punto de partida y si se hubiese empleado otro punto de partida, utilizando por ejemplo, otro modelo, no se puede estar seguros de que se llegaría al mismo punto. Es decir, se tienen impresiones, pero no los medios para verificarlo. Pero lo que se trata de hacer es ver si la cuenta a la cual se llega finalmente responde bien al modelo inicial, es decir, que si las relaciones de tipo econométrico que se utilizan para los modelos exploratorios son aún verificadas en la cuenta a la que se va a llegar. En general, no lo están, porque hay caracteres particulares para el año precedente o bien para el año estudiado. Pero esta comparación de la tendencia regular expresada en el modelo y del aspecto particular que se traduce en la cuenta, algunas veces lleva a encontrar errores en el trabajo. Si no se puede explicar estas variaciones, a veces esto lleve a poner en evidencia, precisamente, los caracteres particulares del año próximo, lo que es muy útil en el momento de traducir el presupuesto económico, bajo forma de informe o bajo forma de comentario. Evidentemente, un presupuesto económico bajo forma de un cuadro cifrado o de un cuadro de variaciones, no puede ser utilizado por nadie y el documento importante es el comentario del presupuesto económico que está hecho por las personas que lo prepararon. Desde este punto de vista, la comparación del resultado final y del punto de partida inicial es verdaderamente muy útil.

Hay una parte sobre las variantes a la que se refiere. Este modo de presupuesto económico, no parece poder incluir la posibilidad de las variantes. Efectivamente, en general, no hay variantes porque a principios de un año la política ya ha sido decidida y si se tomaran medidas de política económica, serían eficaces recién en el año próximo, pues todas las cosas toman mucho tiempo para decidirse y llevarse a la práctica. En los hechos lo que se hace es que al mismo tiempo que se prepara un presupuesto económico para un año se elabora igualmente un presupuesto económico para el año siguiente, del tipo de presupuesto exploratorio; para ser mejor comprendido se concentran las discusiones de política económica en el ejemplo del año próximo, presentando el año corriente como determinado. Pero no siempre es el caso, podría ser que acontecimientos externos puedan ser previstos, sin que sean ciertos, y que por consiguiente sea necesario elaborar dos variantes. Por otra parte, puede suceder que elecciones de política económica muy importantes se planteen a un gobierno a principios de un año, teniendo repercusiones sobre el año en curso y por consiguiente hay que prever la posibilidad de las variantes. Efectivamente, esto lo hemos hecho en varias ocasiones. Recuerdo una vez más el aspecto

histórico. Al principio se tenía un modelo que contenía muy pocas ecuaciones y enormes cantidades de variables exógenas y finalmente todo este trabajo de información tuvo entre otros motivos el de establecer sobre una mejor base, el cálculo de las variables exógenas. Inicialmente se dió cuenta que estas variables exógenas eran las más importantes y que no se tenía los medios para calcularlas correctamente. Es por esto que se pueden concebir todos estos presupuestos previsionales como proporcionando variables exógenas, a partir de las cuales se pueden poner en marcha modelos más simples y en estas condiciones, se piensa que modelos de variación podrían ser más simples que los modelos de proyección y que modelos que ponían en evidencia algunas interdependencias no eran suficientes para hacer una previsión completa, pero bastaban para hacer algunas previsiones con relación a una línea central. Y es de esta manera como variantes de política económica fueron hechas a partir de una cuenta previsional preparada de esta manera. Se ve que esta es una manera de realizar este compromiso entre los dos modos de preparación de presupuesto económico.

Una segunda manera de introducir variantes fué empleada cuando desde el comienzo se podía pensar en divergencias importantes. Fue el caso por ejemplo, de Francia que a principios del año 1962, cuando se preparaba el presupuesto económico para ese año, en el momento en que se empezaban a discutir las condiciones para terminar la guerra de Argelia. En ese momento no se sabía si las negociaciones llegarían a su fin, y cuales iban a ser las consecuencias de esta guerra y en particular, cuál sería el comportamiento de los franceses que vivían en Argelia y es por eso que, desde el comienzo, se confeccionaron dos cuentas preparatorias, una en la hipótesis de fracaso de las negociaciones de la guerra, y la otra en la hipótesis de éxito en las negociaciones con una hipótesis de retorno de los franceses del Norte, pensando en que tal vez la mitad volverían. Se hacían por lo tanto dos cuentas diferentes y se tuvo que tomar en consideración en el cuestionario para organizar las preguntas y la fase de información, de manera de obtener los datos que podrían ser utilizados en uno y otro caso. Efectivamente, cuando el presupuesto económico estaba a punto de terminarse, la segunda hipótesis, se hizo realidad, por lo menos en lo que respecta al fin de la guerra, puesto que fué falsa en lo que concierne a la vuelta de los franceses.

Se refiere al escalonamiento de este proceso en el tiempo. La cuenta preparatoria, al principio del proceso, se realiza en diciembre de un año evidentemente para el presupuesto del año siguiente y en ese momento se confecciona el primer documento que mencioné. Y luego, el detalle de la cuenta, generalmente se hace en el mes de enero y a principios de febrero y en este momento, se prepara y envía el cuestionario a que se refirió. Hacia el 15 de febrero aproximadamente ya se ha transformado la cuenta, no sólo porque se han introducido transformaciones externas, sino porque se han obtenido todas las informaciones provenientes de los equipos de análisis y de los especialistas de los sectores. Por lo tanto, esta nueva cuenta se ha utilizado en las relaciones con el gobierno.

Durante el mes de febrero y a principios del mes de marzo, se llevan a cabo relaciones con las direcciones de los Ministerios. Esto quiere decir, que después de enviado el cuestionario y de haberles dejado algunas semanas

/para trabajar,

para trabajar, se los entrevista y se tienen reuniones con cada uno de los organismos que señalé en la lista del cuadro y con todas las direcciones técnicas mencionadas, lo que evidentemente toma mucho tiempo. Luego se hace la síntesis. En general, la cuenta está terminada hacia el 15 de marzo y el comentario de esta cuenta se hace a fines del mes de marzo o a principios de abril. Es necesario ir muy rápido, pues esta cuenta sirve de base a las cuentas exploratorias que se estudian en el curso del mes de marzo o abril. Por lo tanto, se está muy limitado en el tiempo, lo que constituye una restricción del trabajo de preparación del presupuesto económico.

El Sr. Herschel pregunta ¿Cómo se obtiene la producción? No veo muy claro como obtienen la producción de cada sector. ¿Cómo se obtienen los índices de quantum? ¿Cada sectorialista tiene una idea y da la cifra?

El Sr. Mayer responde que el índice de producción para cada producto es el resultado final del estudio de la previsión. Para algunos productos proviene de información independiente de la ficha. Es por ejemplo, el caso de la agricultura. Para otros productos, la producción es simplemente el resultado de un análisis de la demanda y las exportaciones. Es el caso de los productos para los cuales no hay límite de capacidad de producción y para los cuales no hay información directa de la producción. Por ejemplo, para los servicios. Pero, para la mayoría de los productos, se tiene información de la producción sectorialista e informaciones de la demanda que proviene de otras fuentes o que provienen de los mismos sectorialistas. En ese momento hay un arbitraje para saber cual es la hipótesis de producción más probable, teniendo en cuenta todas las informaciones de que se dispone sobre el producto en cuestión. En consecuencia, no siempre se obtiene la producción como el saldo de los empleos y de la importación, lo que sería el caso si se hiciera una simple inversión del cuadro de insumo-producto a partir de la demanda final, pero muy a menudo se introducen informaciones directas, ya sea sobre las capacidades de producción o aún sobre las perspectivas de tal o cual sector.

Hubiera sido interesante que se trajera el modelo que traduce desde el punto de vista del cuadro de insumo-producto el proceso que describió.

El señor Matus solicita una aclaración sobre el sentido y utilización misma de la consulta al sector privado en la formulación del presupuesto económico nacional, en el siguiente caso. Suponiendo que para el año próximo la mayoría de los empresarios en Francia piensan que va a haber una recesión. En este caso las consultas que se hagan a los empresarios van a revelar justamente este pensamiento y naturalmente aquí no se trata del caso en que se puedan hacer dos tipos de presupuestos económicos: el caso de las variantes alternativas. Porque no podría ser una alternativa del presupuesto económico programar la recesión. En ese caso, habría que tomar una decisión en el sentido de que justamente la política del gobierno trate de contrarrestar ese ambiente existente entre los empresarios. Quiere una aclaración acerca de cómo es el tipo de consulta en este caso ¿cuáles son las metas del sector privado para el año próximo en esta situación y el tipo de medidas de política económica que surgirían entonces? ¿Cómo sería el conjunto del problema en este tipo de situaciones o es que el pensamiento privado no es deseado como política económica?

/El señor Mayer

El señor Mayer dice que este es un caso que se produjo en Francia hace poco tiempo y cree que fué en el año 1965, en que a fines del año precedente, el clima económico era bastante malo, la producción industrial disminuía y muchos empresarios pensaban que iba a haber una recesión, o por lo menos un largo período de estancamiento.

Preparando el presupuesto económico teniendo en cuenta un comportamiento de los empresarios que producirían en función de la demanda, parecía por el contrario, -tomando en cuenta la evolución probable de los datos exógenos como el comercio exterior o como los gastos del gobierno,- parecía que el año 1965 no sería un año de recesión, sino muy por el contrario, un año de recuperación económica. Solamente existía una duda y era precisamente el comportamiento de los empresarios, pues si los empresarios tomaban medidas para disminuir sus producciones porque ellos creían en la recesión y no tenían confianza en el presupuesto económico, siendo su comportamiento diferente, habría derivado evidentemente en una recesión. Dice que cuando a principios del año se publicaba el resultado de las encuestas hechas a los jefes de empresas estas proporcionaban un clima muy pesimista, que fué recogido por la prensa. A pesar de ser un buen demócrata habría encontrado algunas excusas de interdicción para la prensa, porque verdaderamente se tenía la impresión de que se podría producir una recesión únicamente por intermedio de la publicidad, hecha en base a malas previsiones. En estas condiciones es posible hacer una variante suponiendo que va a haber una recesión. Pienso que habría sido muy peligroso hacerlo por estos medios descentralizados, puesto que podría haber acentuado los riesgos de recesión. Pero, por el contrario, hicimos estudios centrales tratando de ver hasta donde podían ir estos movimientos acumulativos y en este caso particular tuvimos la impresión que no podían ir muy lejos y que una recesión estaba prácticamente fuera de la realidad a pesar del pesimismo de los empresarios. Pero en casos más graves comprende muy bien la pregunta del señor Matus, y aún se puede preguntar si no se puede utilizar este aparato de preparación de los presupuestos económicos no solamente como un medio de concertación, sino como un medio de acción para transmitir a la industria privada la confianza en la recuperación.

A principios del año 1965, cuando estaban bastante preocupados por la situación económica se trató de hacerlo para las empresas públicas. Por ejemplo, llamó a su oficina al jefe del Servicio Económico de la fábrica Renault, para explicarle el presupuesto económico, y para convencerlo de que había un buen nivel de venta para los automóviles, y conseguir que se cambiara una decisión sobre la reducción de la producción que ya había sido tomada por la Dirección. Pero frente a las empresas privadas, no se tenía un medio de acción tan directo. Y no estaba seguro de que en nuestro país una acción por medio de este circuito de informaciones sea posible. En este caso serían más bien utilizables los instrumentos empleados en el plan a medio plazo que ponen en juego más oficialmente, las relaciones con las industrias privadas, a través de las comisiones de modernización del plan. Piensa que ésta que ha dado no es una respuesta satisfactoria porque se siente realmente incapaz de hacerlo. Pero la realidad del problema planteado es absolutamente cierta y entre los medios anticíclicos del gobierno, por supuesto que no hay que dejar de lado el que constituye la preparación del presupuesto económico.

/El señor Matus

El señor Matus dice que en ese caso concreto del año 1965 ¿qué metas se pusieron al sector privado y qué sucedió?

El señor Mayer : Como decía, el presupuesto económico era optimista, las previsiones de exportaciones eran bastante buenas, por lo menos las que habían sido hechas en el seno de los organismos internacionales y particularmente de la Comunidad Europea que en general tienen una visión muy buena de los países del mercado común y del comercio en general. Por otro lado, los gastos del estado ya se conocían y se podía apreciar su influencia sobre la evolución económica, y finalmente, el presupuesto económico proporcionaba una demanda creciente; que sería probablemente rápidamente aumentada por medio de movimientos de stock pues una parte de la recesión se explicaba por el hecho siguiente de que las empresas en el transcurso del año 1964 continuaron su producción mientras que la demanda se había desacelerado sensiblemente o sea que las empresas fueran mucho más optimistas que el presupuesto económico y esto trajo una fuerte acumulación de stocks a raíz de lo cual el ritmo de la producción se desaceleró. No obstante, durante todo el período el crecimiento de la demanda y del consumo había sido bastante regulares y el nivel de los stocks disminuyeron.

Lo que los empresarios no podían ver bien y de esto se estaba más o menos cierto, es que en un período bastante próximo cuando el stock mantenido por los comerciantes se hubiera agotado los pedidos de los industriales recomenzarían. La creencia de los empresarios en la recesión trajo una presión muy grande de la industria privada para que el gobierno tomara medidas de reanimación tales como un aumento de gastos públicos o una disminución de los impuestos de las empresas, o más aún de medidas de carácter más inflacionista. Y en este caso el servicio aconsejó al gobierno no tomar medidas de reanimación, sino lo que se llaman medidas de acompañamiento que tenían doble fin. Por un lado, proporcionar un pequeño stock para evitar movimientos de recesión psicológicos, y por otro lado para orientar la recuperación en un sentido favorable al plan, con un aumento más rápido de la inversión que el que se hubiera producido espontáneamente. En este caso, por consiguiente, la acción fué más bien la de evitar una política de reanimación muy activa y peligrosa y esto nosotros pudimos hacerlo porque parecía que estábamos bastante asegurados de la recuperación, ya que los ensayos de variantes de presión mostraban comportamientos verdaderamente muy probables. Esto es efectivamente lo que se produjo en el año 1965; fue para los previsionistas un buen año. Sin embargo, existía un pequeño riesgo así fue que cuando los índices de producción empezaron a aumentar se pudo sentir alivio. Eso es lo que pasó en 1965, en el sentido a que se refería el señor Matus. Se debe admitir que estas proposiciones de medidas tienen un carácter un poco psicológico. Pero está convencido que el pequeño movimiento de recesión que sucedió en Francia habría podido ser evitado si estas mismas medidas hubiesen sido tomadas antes. Por las razones planteadas se había propuesto con varios meses de anticipación, medidas favorables a la inversión que se pensaba evitarían la agravación del clima psicológico y por consiguiente la ocurrencia de una recesión que habría sido un error económico, y que en caso de que hubiese ocurrido se habrían atenuado en sus efectos peligrosos. Pero el gobierno de ese entonces estaba aún influido por la necesidad de la estabilización y tuvo temor que medidas aun cuando limitadas pudiesen crear

/tensiones inflacionista

tensiones inflacionistas. Esto es lo que sucedió en Francia.

El señor Matus dice que en el caso que el señor Mayer analizaba y fué el motivo de la pregunta se trataba de una discrepancia generalizada de todo el sector privado con respecto a lo que eran las proposiciones del gobierno expresadas en el presupuesto económico. Pero suponiendo un caso menos extremo en que ya no se trata de una recesión sino de una situación de desarrollo normal en que por medio de estas encuestas a los empresarios privados, se llega a la conclusión de que uno o dos sectores básicos están pensando en invertir unas cantidades sustancialmente inferiores a lo que indicaría el plan de mediano plazo y las que habría recogido el presupuesto económico, y en otros sectores no deseados fuera a ocurrir exactamente a la inversa. Pregunta ¿Cuál sería la modalidad de acción en ese caso?

El señor Mayer responde que esto se relaciona con la idea de como utilizar el presupuesto económico y su modo de preparación para poner en marcha el plan. En efecto, en las relaciones con el sector privado los medios de ejecutar el plan no son muy numerosos. Desde este punto de vista, para que puede servir el presupuesto económico, y se refiere al presupuesto económico detallado, primeramente permite poner en evidencia las desaveniencias entre el plan y las previsiones a corto plazo de los empresarios. La pregunta en si misma exige que se conozcan las previsiones de inversiones de los empresarios para el año próximo y si se llega de esta manera a poner en evidencia un desacuerdo entre las intenciones de los empresarios para el año próximo y las necesidades puestas en evidencia por el plan, ya se ha dado un paso muy importante. Es decir, se ha diagnosticado una dificultad de realización del plan. Ahora la apreciación de la naturaleza de esta desviación y la manera de corregirla depende mucho de los casos. Tomando en cuenta la manera como se preparan los planes, en especial en lo que se refiere al sector privado, y en particular para industrias que no son de base, el hecho de que la realidad difiera del plan puede conducir a actuaciones para volver al plan o por el contrario puede poner en evidencia errores en la preparación del plan. Pero si se decide que las previsiones de inversión de un determinado sector, tales como están reflejadas en el presupuesto económico deben ser cambiadas tomando en cuenta las exigencias del plan y esto sucede en un sector particular, puede haber medios particulares de acción sobre las inversiones que son propias a cada sector y a cada país. En Francia, para el año en curso, es decir para el año 1966, se tuvo la impresión que las inversiones de las empresas serían demasiado débiles con relación al plan y particularmente en la industria de transformación y es por esto que se aconsejó una medida que consistía en otorgar ciertas ventajas fiscales a las empresas que invertían en determinados tipos de bienes para jugar a la vez un papel de reanimación de la inversión y de mantención de la coyuntura en ciertas industrias que tenían la necesidad y que eran industrias muy amenazadas por la competencia extranjera.

En lo que respecta al año 1967, cree que por el contrario las perspectivas de inversión que hacen actualmente las empresas no se realizarán, pues se pensaba que subestiman las dificultades financieras que ellos tendrán en el año 1967. Esto lleva a tratar de obtener, por parte del Gobierno, ciertas reformas de estructura en los circuitos de financiamiento de formas que se obtienen en el momento de preparación del plan, pero que aún no han sido aplicadas.

/Pero, los

Pero, los medios sectoriales, pueden ser muy diversos y dependen en gran parte de la estructura económica y política de los países. No conoce recetas universales para el sostenimiento de las inversiones privadas. El método que consiste en aumentar el beneficio de las empresas no es una manera segura de aumentar sus inversiones.

El señor Matus dice que la idea de la pregunta era simplemente tener una idea más clara de la parte activa del presupuesto económico, es decir, de que no respetan a menudo las intenciones de los empresarios, sino que justamente utilizan el presupuesto económico para modificarlas y hacerlas consistentes con el plan.

El señor Mayer dice que las modificaciones introducidas por el Parlamento al Presupuesto Económico en general son poco importantes. Son tomadas en cuenta solamente a principios de la preparación del presupuesto previsional siguiente a principios del año. Por supuesto que si estas modificaciones fuesen importantes habría que rehacer un nuevo presupuesto económico. A pesar de estas débiles modificaciones existen pequeñas diferencias en materia de medidas de política económica entre los dos presupuestos previsionales; en su conjunto estos presupuestos a menudo son diferentes, principalmente a causa del mejor conocimiento del año anterior que se tiene cuando se prepara el presupuesto del mes de marzo, lo que demuestra que la misma política económica puede tener efectos bastante diferentes por lo menos en lo que se refiere al punto de vista cuantitativo según la naturaleza del año precedente. Para demostrar la importancia cuantitativa de estas diferencias, se puede utilizar el cuadro que ha sido distribuido que proporciona en cada columna los porcentajes de aumento en volumen de la producción interna bruta para cada año tal cual aparecen en los diferentes presupuestos económicos y en las primeras cuentas previsionales. Y al final de la columna se encuentra la cifra más reciente en las cuentas publicadas. Si se examinan las diferentes columnas, se observa que las diferencias más importantes se encuentran precisamente entre los presupuestos previsionales de septiembre y de mayo.

Con respecto a la pregunta de ¿Cómo son las relaciones entre la previsión del nivel general de precios que plantea el modelo global y la determinación de los precios de los diferentes productos en el presupuesto previsional detallado? dice que es una pregunta importante y la respuesta será un poco más larga.

La determinación de las variaciones de los precios de los diferentes productos en los presupuestos previsionales detallados se hace en condiciones análogas a las de las variaciones de volumen. En una primera etapa los precios se establecen globalmente para cada categoría de empleo: precios para el consumo de las familias, precios para las exportaciones, etc. Luego las divisiones de análisis establecen una previsión de precios por producto. Esencialmente para los productos de detalle, del consumo de las familias, para los precios de producción y para los precios de comercio exterior. En este último caso, se utilizan informaciones sobre las tendencias de los mercados externos proporcionados por expertos nacionales o por organismos internacionales. En lo que se refiere a las dos otras categorías, primero se hace una división en tres grandes grupos: productos agrícolas alimenticios,

/productos industriales

productos industriales y servicios. Estas descomposiciones se hacen utilizando las tendencias del pasado. Luego se introducen informaciones nuevas en lo que respecta a los precios controlados por el Estado, es decir, las tarifas de transporte, energía, salud, el canon de las habitaciones y algunos productos agrícolas alimenticios. Para los otros precios, se prolongan las tendencias del pasado por supuesto que tomando en cuenta los cambios de estas tendencias que hubiesen sido introducidos en la cuenta global e igualmente se tiene en cuenta las alzas de precios de cada producto que ya ha sido constatado en el momento en que se hace el presupuesto económico. Evidentemente que esto puede llevar a un precio global diferente del de las cuentas preparatorias. Luego, durante la fase de información se recogen opiniones sobre estos diferentes precios de los especialistas de los diferentes organismos e igualmente de la Dirección General de Precios que está encargada del cuidado de los precios y de su previsión. También se utilizan las opiniones sobre las perspectivas de los precios que se encuentran en las encuestas de los jefes de empresa. La fase de síntesis final permite prever el estado de los mercados de cada producto y por consiguiente se pueden introducir nuevas ideas sobre la tendencia a la alza o a la baja de los diferentes precios.

¿Desde cuando las empresas nacionalizadas tienen un sistema de proyecciones a mediano plazo? ¿Su sistema de presupuestos está armonizado a las necesidades de la planificación?

Las empresas nacionales tienen en general un sistema de previsión a mediano plazo y aún cuando es necesario, a más largo plazo. Por ejemplo, la electricidad de Francia necesita previsiones a 20 o 30 años para tomar sus decisiones de inversiones. Los servicios económicos que establecen estas proyecciones se desarrollaron en general poco tiempo después de la guerra, y su calidad no es la misma en todas las empresas. El más conocido de estos servicios es el de electricidad de Francia que puso a punto una teoría de la gestión de las empresas públicas y de la inversión en las empresas públicas que ampliamente se utiliza en Francia. La producción a mediano plazo de la proyección de las empresas nacionalizadas constituye un elemento en la preparación de los planos a mediano plazo, a las cuales ellas están en general totalmente integradas. En cada empresa existe en general una armonía entre los presupuestos anuales y las previsiones a mediano plazo de dichas empresas. Pero las decisiones en lo que respecta a los presupuestos anuales de dichas empresas son finalmente tomadas por el Gobierno quien decide sus precios, sus salarios y aún sus gastos anuales de inversiones y éste puede traer divergencias con los planes a mediano plazo.

La división de Previsión del Ministerio de Finanzas fué creada en 1965 a partir del antiguo servicio de estudios económicos y financieros. Tiene atribuciones bastante diferentes (y también bastante variables). Sus principales atribuciones son las siguientes: desde el punto de vista de la contabilidad nacional, comprende las divisiones de análisis, responsable de la cuenta de administraciones, de la cuenta de operaciones financieras y de la cuenta del exterior. Pero la síntesis de las cuentas nacionales está bajo la responsabilidad del Instituto de Estadística, y si estas direcciones

/de análisis

de análisis se quedaron en la dirección de la previsión, es porque las principales fuentes de estadísticas en lo que respecta a estos sectores se encuentran en el Ministerio de Finanzas. Desde el punto de vista de los presupuestos económicos, es responsable de la preparación y del comentario del presupuesto económico y esto está hecho por una división que se llama División de los Presupuestos Económicos. Pero las divisiones de análisis que sirven a la preparación de los presupuestos económicos son las mismas que sirven para la contabilidad nacional y es por esto que solamente tres de estas divisiones se encuentran en la división de la previsión a la que acaba de referirse y que las otras divisiones de análisis se encuentran en el Instituto de Estadísticas en particular la División de Análisis que se preocupa de la cuenta de las empresas y de la Cuenta Bienes y Servicios. Es por esto que en principio el especialista de cada sector industrial se encuentra en el Instituto de Estadísticas y no en la Dirección de la Previsión. Hay solamente algunos especialistas para sectores particularmente importantes desde el punto de vista de la política económica como la agricultura, energía y la habitación. La Dirección de la Previsión anima y centraliza la participación del Ministerio de Finanzas a la preparación del plan a mediano plazo. Tiene aún dos tipos de tareas por un lado ejecuta un cierto número de estudios destinados a mejorar la calidad de las decisiones económicas del Ministerio de Finanzas sobre ciertos asuntos particularmente importantes. Y por otro lado, busca de utilizar para todos estos problemas los métodos de la investigación operacional que ella trata de adaptar a las necesidades de la administración. Para todas estas tareas existe un cierto número de divisiones pero para muchos estudios se forman grupos operacionales tomando especialistas de las diversas divisiones. Como se ve la dirección de la previsión no puede funcionar sino en relación muy estrecha con el Instituto de Estadísticas en donde se encuentran los principales especialistas de los diferentes sectores industriales. Es por esto que en un cierto número de estudios y en especial para los presupuestos económicos se forman equipos comunes para ambos organismos.

Explica que el presupuesto fiscal, no comprende los gobiernos locales, las empresas nacionalizadas, etc.. El presupuesto fiscal describe los ingresos y los gastos solamente del gobierno central. En lo que respecta a las administraciones locales, en el presupuesto fiscal se encuentran las subvenciones distribuidas por el gobierno central a las administraciones locales pero ninguna estimación de los ingresos y gastos de la administración local. Asimismo para las empresas nacionalizadas incluidas en el presupuesto fiscal hay una estimación de las subvenciones que le son entregadas o a la inversa de los beneficios que él aporta al Estado, pero no hay estimaciones de los ingresos y gastos de dichas empresas, salvo para los correos de telecomunicaciones y telégrafos que están estrechamente relacionados con el presupuesto. Sin embargo, en la preparación del presupuesto fiscal los servicios estudian los presupuestos de las empresas nacionalizadas. Y finalmente el presupuesto de la seguridad social es independiente del presupuesto fiscal.

No se hacen presupuestos consolidados para la totalidad del sector público, administración pública y empresas.

/Las cuentas

Las cuentas de administración de la contabilidad nacional se divide en seis categorías:

- 1) estado
- 2) colectividades locales
- 3) seguridad social
- 4) organismos públicos de acción económica
- 5) administraciones extranjeras e internacionales

La cuenta del estado en el presupuesto económico puede establecerse en gran parte a partir del presupuesto fiscal, pero la cuenta de las otras administraciones debe establecerse separadamente tanto para las administraciones privadas como para las otras administraciones públicas. Para estas últimas se utilizan, por supuesto, los informes relativos a ellas que se encuentran en el presupuesto fiscal.

El señor Bardeci dice que sería conveniente que se explicara estas dos últimas partes con un poco más de detalle: ¿Qué se entiende por administración privada, dentro de este concepto de administración, lo mismo que esto de la administración exterior internacional?

El señor Mayer responde que las administraciones privadas son organismos privados que tienen un comportamiento general análogo al de las administraciones públicas, por lo menos en lo que respecta a un cierto punto de vista, y es por ejemplo los partidos políticos, los sindicatos, los organismos de beneficencia, las iglesias, el culto, las sociedades deportivas, etc.. Estas organizaciones que están en el sistema de las cuentas nacionales de Naciones Unidas, se llaman instituciones sin fines de lucro y están en general incluidas en la cuenta de familia o para ciertas de entre ellas de las cuentas de las empresas o del gobierno.

Se las concentra bajo el título de privadas, primeramente para tener una cuenta de familias que sea más homogénea y para no interferir esta cuenta por organismos que tienen comportamientos muy diferentes al de las familias. Evidentemente estas administraciones son mal conocidas desde el punto de vista estadístico y si se trata regularmente de mejorar esta cuenta cuantitativamente no es muy importante porque en Francia no existen normas de empresas sin fines de lucro, normas de organización, no existen en Francia grandes organizaciones sin fines de lucro, como por ejemplo la RANK Corporation en Estados Unidos.

Y es por esto, que el hecho de que esta cuenta no sea bien conocida no es muy grave y la proyección de ella no introduce dificultades particulares en la preparación de los presupuestos económicos. El único caso un poco importante es el de la enseñanza privada hecha por los organismos religiosos y para los cuales ella recibe subvenciones que están inscritas en el presupuesto fiscal, en cuanto a las administraciones extranjeras internacionales se trata de embajadas e igualmente de todos los organismos extranjeros presentes en tierras francesas así como las administraciones nacionales cuya sede social está en Francia como la UNESCO y la DECD. Como las cuentas francesas están hechas en una base territorial, se tiene que

/incluir dichos

incluir dichos organismos en las cuentas, y fueron bastante importantes en los años que siguieron a la guerra, esencialmente con motivo de la presencia de las tropas aliadas en Francia y más tarde de las tropas de la OTAN. Es un rubro que actualmente pierde importancia.

El señor Bardeci pregunta si todas las escuelas privadas están incluidas dentro de este mismo grupo de administraciones privadas.

El señor Mayer dice que para estar bien seguro de la respuesta tendrá que mirar el volumen de los métodos que distribuyó anteriormente, porque hace algunos años en Francia la enseñanza privada era hecha ya sea por las instituciones religiosas que están en las administraciones privadas o ya sea por escuelas que están en las empresas. Y por consiguiente la respuesta habría sido negativa. No está cierto que con un fin de simplificación no se tenga en el curso de la última revisión concentrada toda la enseñanza privada dentro de las administraciones privadas. Pues para el conjunto de este sector, la parte hecha por las empresas era baja, y cree que se concentró todo pero no está seguro.

El señor Bardeci pregunta si pudiera citar algún ejemplo sobre que se entiende por organismos públicos de acción económica.

El señor Mayer dice que los organismos públicos de acción económica son unos de esos rubros que no existen en las antiguas cuentas y que tuvimos que introducir para que la contabilidad nacional represente bien la realidad actual. Desde hace 10 años efectivamente, se desarrollaron organismos que son verdaderamente intermedios entre las empresas y las administraciones. Cita algunos ejemplos. Para ciertas obras públicas tales como la construcción de autopistas se crean organismos que están encargados de obtener medios de financiamiento ya sea por medio de subvenciones públicas o ya sea colocando bonos en el público o bien recibiendo préstamos de los departamentos. Dichos organismos tienen una actividad de gestión cuando se pueda recibir peaje sobre las autopistas. He aquí un ejemplo sobre lo que se llama organismos de acciones públicas. Otro ejemplo, bastante interesante es el de los organismos que están encargados de la compra de terrenos, de organizarlos un poco, y de revenderlos al sector agrícola, de manera de revenderlos al sector agrícola, de manera de mejorar la distribución de los terrenos en Francia. Los límites entre los sectores de administración y los sectores de empresas cada vez se hacen menos netos a medida que formas nuevas de organización económica se desarrollan y es por esto que se creó esta categoría nueva que se encuentra en el sector de las administraciones. Pero hay que recordarse bien que esta cuenta "administraciones" no es una cuenta consolidada y que en casi todos nuestros trabajos se encuentra dividida en las seis categorías mencionadas.

El señor Matus pregunta por la diferencia entre la empresa pública y ese tipo de organismo. El señor Mayer responde que en principio la diferencia entre una empresa pública y ese tipo de organización consiste en que las empresas en el sistema francés venden bienes o servicios en el mercado a un precio que cubre su costo, pero le parece que el carácter más distintivo es el de la venta de un servicio a un precio de mercado al público. Las

/instituciones

instituciones referidas no entran bien en este cuadro, y evidentemente si se percibe un peaje sobre las autopistas, esto tiene un poco el carácter de una venta, pero no es más que una pequeña parte de la actividad de estos organismos cuya actividad esencial consiste en reunir fondos y realizar la inversión. Por supuesto que en materia de clasificación económica, las fronteras no son nunca netas y aún si se creara un rubro suplementario para colocar todos los organismos que no se sabe si son empresas o administraciones aparecerán casos en que no se sabrá si se trata de empresas o de estos nuevos organismos. Y es por esto que no hay que ser muy exigentes en estos problemas de fronteras.

El señor Estupiñán dice que con respecto a la visión total del sector público, quisiera saber si existen otros organismos descentralizados o autónomos que no sean los de seguridad social, por ejemplo universidades, etc.. Además, dice que el señor Mayer se ha referido a las subvenciones que el gobierno central da a los gobiernos locales, querría decir esto, que el sistema tributario está centralizado o si los gobiernos locales obtienen tributos directamente.

El señor Mayer dice que el sector público se compone del gobierno central, que en Francia comprende toda la enseñanza pública, de las colectividades locales, de los organismos de seguridad social, de las empresas públicas y de los bancos y seguros públicos. Pero no es fácil colocar fronteras, por ejemplo, en lo que respecta a las empresas, pues existen empresas cuyo capital pertenece en su mitad al sector público y por la otra mitad al sector privado, o a veces es 51 por ciento o 49 por ciento y no se sabe nunca si hay que clasificarlos como privados o públicos. Entonces se tienen nomenclaturas que dan la lista de un cierto número de empresas consideradas como públicas, pero se habrían podido hacer nomenclaturas diferentes.

En lo que respecta a los gobiernos locales, estos perciben un cierto número de impuestos, y tienen una cierta autonomía en relación a sus posibilidades de fijar impuestos. En general las subvenciones que el Estado les distribuye están ligadas a operaciones de inversiones que están financiadas en parte por el Estado y en parte por las colectividades locales sobre los recursos que ellos sacan de los impuestos, o que sacan de los empréstitos. Existe en Francia como probablemente en muchos países, una lucha constante entre una tendencia centralizadora del Gobierno y el deseo de las colectividades locales, de tener más independencia y siguiendo el desarrollo de esta lucha, la parte de los impuestos percibidos directamente por las colectividades locales es más pequeña o más grande.

Con respecto a los gastos que se llaman de intervención dice que en el presupuesto fiscal francés estos son de dos categorías.

Los gastos de intervención económica son subvenciones a las empresas nacionalizadas; se trata de los gastos para la regulación de los mercados, las subvenciones distribuidas para aumentar ciertos productos o para la descentralización de las empresas, etc.. No se incluye en estos gastos los gastos destinados a financiar las inversiones. Están en la segunda categoría,

/los gastos

los gastos de intervención social, por ejemplo, la asistencia a los indigentes, la ayuda a los desocupados, la ayuda social y médica proporcionada por el Estado, la ayuda para habitación no incluidos los préstamos destinados para la construcción de las habitaciones. Otro ejemplo es que en 1963 y 1964 se proporcionó ayuda a los franceses repatriados de Argelia y se trataba de gastos de intervención social.

Con relación a la forma como se contabilizan los préstamos del Gobierno a las empresas, dice que en el presupuesto del Estado se encuentran dos grandes categorías de gastos que se llaman operaciones con carácter definitivo y operaciones con carácter temporal. Los préstamos del Estado figuran en esta última categoría. En el presupuesto económico y en la contabilidad nacional dichos préstamos están registrados en su lugar normal; por ejemplo, en el cuadro económico de conjunto, en la columna Administración, en los empleos de la cuenta financiera y en la línea correspondiente a préstamos a largo plazo, se encuentran estos préstamos a las empresas. En cuadros más detallados estos préstamos se encuentran mejor aislados.

El Presupuesto económico y el Presupuesto del Estado

El Sr. Mayer se refirió en primer término a la estructura del presupuesto. Está preparado por cada Ministerio y desde hace más o menos unos 10 años, es costumbre de separar las decisiones del año precedente, de las decisiones nuevas; esta decisión fue tomada ya hace unos 10 años para facilitar el estudio del presupuesto por el Parlamento, para no volver a empezar cada año a discutir cada ítem del presupuesto, lo que conducía a discusiones muy largas, pero esto da para la preparación del presupuesto una gran rigidez y se verá al fin de este tema que tal vez esto va a cambiar.

Pero desde el punto de vista de la preparación del presupuesto económico, esto condujo a poder preparar con bastante tiempo de anticipación una gran parte del presupuesto. Se puede decir que más o menos cada año el 90 por ciento de los gastos puede ser previsto cualquiera que sea la política económica nueva. Y esto tiene el inconveniente de la rigidez, pero permite tener fácilmente desde que nosotros tenemos las grandes masas de los presupuestos una idea sobre los diferentes tipos de gastos. Por ejemplo, se puede decir que la estructura de gastos de funcionamiento varían muy poco de un año a otro y que por consiguiente cuando se tiene el total de dichos gastos, se pueden hacer hipótesis bastante verosímiles sobre el detalle de estos gastos.

Un tercer rasgo importante de este presupuesto y que es importante, es la manera cómo están previstos los gastos de inversiones. En lo que concierne a las inversiones, el Estado no solamente prevé los gastos del año que viene, sino que incluye en su presupuesto gastos para los años siguientes. Efectivamente las inversiones del Estado son en general inversiones bastante pesadas que toman muchos años para realizarse y verdaderamente es un punto sobre el cual el carácter anual del presupuesto conduciría a una imposibilidad si se respetase integralmente. Es por esto que en los créditos de inversiones existen siempre dos columnas, una que se llama autorización del programa y

/que describe

que describe el costo de los trabajos que serán recomenzados el año próximo, aún si duran más de un año, y por otro lado, una columna que se llama créditos de pago y que representa el monto de los trabajos que se realizan en el transcurso del año próximo, tanto para los programas lanzados los años precedentes como para los programas empezados el año en cuestión.

En la contabilidad nacional los gastos de inversiones corresponden a los trabajos realmente efectuados y por consiguiente se relacionan con los créditos de pago. Por el contrario, en lo que se refiere al plan, lo que se discute en el transcurso de la preparación del plan, son los trabajos que serán hechos en el transcurso del período del plan, durante el período de 5 años. Y es por esto que es un problema bastante difícil de saber cada año si los créditos de inversiones que son llevados al presupuesto corresponden o no a la realización del plan.

A lo mejor el mismo problema se plantea en otros países, pero desde un simple punto de vista contable, la relación entre los gastos anuales y la naturaleza de los trabajos previstos en el plan, es un problema difícil tanto para el año de base del plan, para el año terminal del plan, como para los años intermedios.

La cuarta característica del presupuesto francés es que comprende no solamente gastos definitivos, sino también préstamos. Existe una parte importante de préstamos a las empresas nacionalizadas y aún a las empresas privadas y una parte muy importante de préstamos para la habitación social. E igualmente se han hecho avances por parte del Estado a otros organismos públicos cuando se encuentran en déficit tal como la seguridad social. Es una de las razones por las cuales desde el principio se ha tratado de integrar los cuadros financieros en el conjunto de las cuentas para poder representar en forma correcta este aspecto de la política financiera del Estado.

Finalmente, un último punto, los ingresos son comunes a todos los Ministerios, con la excepción de algunos ingresos particulares y por consiguiente la previsión de los ingresos, no es hecha por cada Ministerio, sino en forma central por el Ministerio de Finanzas.

Una vez que el Director del Presupuesto ha recibido los pedidos de los Ministerios y ha hecho una previsión de ingresos, con ayuda del presupuesto económico, da una primera descripción del presupuesto. Esta descripción no entra en los detalles, simplemente proporciona los gastos por grandes funciones según la nomenclatura en uso, y las previsiones de ingresos y el equilibrio general del presupuesto.

Es esta primera visión del presupuesto que es tomada como base para la preparación de los presupuestos económicos exploratorios que se preparan en marzo y en abril. Por supuesto, proporciona una imagen central de lo que podría ser el presupuesto pero el carácter mismo de los presupuestos económicos exploratorios, conduce a ser variantes con relación a estos gastos presupuestarios. Pero es muy importante tener desde esta época una idea sobre la evolución espontánea del equilibrio del presupuesto

/suponiendo que

suponiendo que la política del gobierno queda más o menos la misma. Pues es en estas hipótesis que siempre se hace, la primera descripción del presupuesto, por la Dirección del Presupuesto.

Durante los meses que siguen, varias cosas se producen al mismo tiempo, o por lo menos están relacionadas unas con otras. Por un lado, los trabajos de preparación de presupuesto se prosiguen en los servicios del Ministerio de Finanzas, es decir, principalmente en la Dirección del Presupuesto; hay discusiones entre esta y los diversos ministerios, sobre tal o cual tipo de gasto. Todas estas discusiones tienen un carácter bastante técnico y por el momento por lo menos son ampliamente independientes de los trabajos de los presupuestos económicos, a pesar de la presencia en el Ministerio de Finanzas, es asombroso de constatar la gran rigidez del proceso de preparación del presupuesto y la dificultad de introducir en este proceso técnico ideas sobre el equilibrio económico general.

Existe aquí también un problema de personas y aún de generaciones. Es posible que actualmente la nueva generación de funcionarios que recibió en general una educación económica más avanzada que la antigua en Francia, introduzca en este aspecto técnico preocupaciones más económicas. Por otro lado, se prosigue al nivel de ministros, la discusión más general sobre la distribución de las grandes categorías de gastos. Estas discusiones se llevan a cabo entre ministros y principalmente entre los ministros y el Ministro de Finanzas, y finalmente son arbitradas por el Primer Ministro.

Evidentemente que es sobre este segundo tipo de discusiones que la influencia de los presupuestos económicos preparatorios, es más grande. Los presupuestos económicos preparatorios se discuten cada año, en la comisión de cuentas de presupuestos económicos de la Nación, que se reúnen en el mes de mayo. Las discusiones de esta comisión no son tan importantes, pero dan una ocasión de preparar el conjunto de los presupuestos exploratorios y de explicar bien su contenido al Ministro de Finanzas, e igualmente al Primer Ministro, pues en el transcurso de esta preparación e igualmente en la comisión de cuentas de la Nación no solamente se encuentra presente el Ministro de Finanzas que preside la Comisión, sino que igualmente miembros del gabinete, del Primer Ministro y del Presidente de la República.

La discusión de los presupuestos económicos exploratorios es por lo tanto uno de los elementos que intervienen en el momento de los grandes arbitrajes hechos por el Primer Ministro y en el momento de las decisiones fundamentales, sobre la política económica del año próximo. Durante este período y particularmente durante los últimos meses, julio y agosto, se prepara el presupuesto económico que servirá como soporte a la ley de finanzas. Por supuesto que en el momento en que se prepara este presupuesto económico, las decisiones finales no son aún conocidas, pues en general están tomadas bastante tarde en el verano. Pero el trabajo de preparación es muy largo, demasiado largo, como para poder esperar que las decisiones sean tomadas para comenzar este trabajo. Y por otra parte, existe toda una parte del presupuesto económico, se podría incluso decir, la mayor parte, que no depende de las últimas decisiones que rara vez cambian el conjunto del presupuesto.

/La preparación

La preparación del presupuesto económico de septiembre se desarrolla exactamente como ya se describió antes: una primera cuenta central hecha por el equipo del presupuesto económico, luego se trasmite a la división de análisis, esta última lo detalla, existe una fase de información y una síntesis final. Aquí se tiene por ejemplo la primera nota de orientación de los presupuestos económicos que fue enviada en junio de 1966 por el equipo central a las divisiones de análisis para explicarles las características de la cuenta central y los principales problemas que parecía que debían estudiarse en primer lugar. Es un documento de trabajo interno y hay muchas expresiones y abreviaciones que son habituales en el servicio y que no son comprensibles cuando no se conocen. Pero, de todas maneras esto puede dar una idea. La fase de información es mucho menos importante sobre todo en lo que se relaciona con las relaciones con los ministerios técnicos, que tenían como finalidad principal estudiar la previsión de recursos y empleo de cada producto. Evidentemente, la experiencia demostró que en esa época del año el rendimiento de todo este trabajo de información era extremadamente débil. Es demasiado prematuro que los empresarios tengan una idea clara sobre el año próximo, en el curso de los meses de julio y agosto ya que en esa época lo único que les interesa es la recuperación después de las vacaciones y no tratan de ir más lejos. Además estamos mucho más apurados por el tiempo en la preparación de este presupuesto que en la preparación del presupuesto previsional de principios de año.

La fase de información es, por lo tanto, esencialmente una fase de información con las otras direcciones del Ministerio de Finanzas y con las empresas nacionalizadas y el Ministerio de Agricultura que está bastante integrado a este proceso.

De esta manera se prepara un presupuesto económico previsional que finalmente se ajusta para tomar en cuenta las últimas decisiones presupuestarias. Sucedió una vez que la política económica fué considerablemente cambiada entre los primeros trabajos presupuestarios y las últimas decisiones. Esto sucedía en 1963, cuando en el transcurso del verano y aún a fines del mes de agosto, el Ministerio de Finanzas decidió aplicar el plan de estabilización que cambió la tendencia de la política económica y en este caso, hubo que rehacer muy rápidamente un nuevo presupuesto económico bastante diferente del precedente.

El presupuesto económico de esta manera preparado es presentado al gabinete del Ministro quién lo examina desde un doble punto de vista. Primeramente desde el punto de vista científico para ver si está de acuerdo con las previsiones o si considera que existen motivos como para cambiar este presupuesto, por tener otra opinión diferente sobre el comportamiento de los agentes económicos teniendo en cuenta sus propias decisiones. Esta es la principal razón para cambiar el presupuesto económico.

En segundo término el Ministro de Finanzas examina igualmente el presupuesto desde el punto de vista de su publicación. Efectivamente este presupuesto económico es publicado y la tendencia del servicio de presupuesto económico es la de tratar de publicarlo en forma bastante amplia. Hace

/algunos años

algunos años se publicaban muy detalladamente las previsiones para el año en curso, pero no se decía casi nada sobre el año próximo y en particular, no se hacía mención sobre los precios, salarios, etc.

De manera que estas previsiones no interesaban a una gran parte del público. Esta tendencia terminó actualmente, en una publicación más completa, pero aún muy resumida, de las previsiones para los años próximos. Introdujo una restricción y es que las cifras publicadas tienen un efecto sobre la opinión pública, y los Ministros de Finanzas a menudo pidieron - y lo digo muy francamente, - que publicáramos cifras más bajas en materia de salarios que las que existían en el presupuesto económico.

Al principio esto molestó un poco pero verdaderamente daban razones muy buenas. En una época en que el Ministro de Finanzas estaba constantemente implicado en discusiones con los sindicatos obreros y patronales sobre el alza de los salarios, si se hubiese publicado una cifra de alza mediana de salarios de 8 por ciento, habría sido muy difícil rechazar alzas de inferiores a un 8 por ciento.

El Jefe de Personal de una gran empresa le dijo que nunca en su vida había encontrado un asalariado que aceptara tener un alza de salarios inferior a la mediana, lo que evidentemente, desde un punto de vista estadístico, conduce a aumentar el término medio. Esto es probablemente cierto en el plan nacional. Es más fácil hablar de esto ahora por dos razones: primero, porque desde hace varios años las alzas de precios y salarios en Francia son relativamente bajas y las correcciones hechas en la publicación a las primeras previsiones son de muy poca amplitud y, por otra parte, porque en otros países, que eran muy críticos sobre las publicaciones de cifras diferentes a las primeras cifras, se constataron fenómenos del mismo género.

El caso más asombroso en Europa fue el de Holanda, en donde hubo bruscamente alzas de salarios y precios mucho más grandes de las previstas y en donde los colegas holandeses que preparan los presupuestos económicos, verdaderamente solicitaron la autorización de publicar cifras muy inferiores a las que ellos prevían, porque era la condición para realizar las cifras previstas.

Se refiere a este problema, porque piensa que es importante y que de nada sirve dejarlo en el silencio. Es imposible dejar de lado, como un factor de la previsión, el efecto de la publicación sobre los comportamientos económicos.

En Francia actualmente el Ministro de Finanzas prefiere por el contrario publicar exactamente las cifras del presupuesto económico. Primeramente, porque son bastante favorables y porque piensa que finalmente el hecho de publicar cifras previsionales que son siempre sobrepasadas por la realidad en materia de precios, termina por hacer inútil este modo de presentación y que ensayar la franqueza completa es otro sistema que se integra mejor con la tendencia actual de la política de rentas y de la explicación más avanzada del desarrollo económico en las discusiones con los sindicatos.

/Expone, en

Expone, en seguida, algunos documentos que se presentan al Parlamento a propósito del presupuesto económico del mes de septiembre. Por un lado el servicio del presupuesto económico prepara un documento que se llama "Cuentas previsionales de la nación para 1966 y principales hipótesis económicas para 1967". Esta es la última publicación y proporciona detalles sobre la cuenta del año 1966 y una parte más resumida proporciona las principales hipótesis del presupuesto económico. Este documento se discute en la reunión de la Comisión de cuentas de los presupuestos económicos del mes de octubre y evidentemente está a disposición de los miembros de la Comisión para detalles suplementarios.

Al mismo tiempo que este documento, el Ministro de Finanzas presenta el informe económico y financiero en el cual describe la política económica del Gobierno, refiriéndose al presupuesto económico. Tiene el que corresponde al año 1966; hay otros anexos que interesan al presupuesto económico. Primeramente un documento en donde están hechas las previsiones de los ingresos de una manera muy detallada para cada tipo de impuesto. Este documento proporciona las razones por las cuales se ha hecho esta previsión, refiriéndose a los índices del presupuesto económico concerniente al impuesto en cuestión. Es una de las razones por lo demás, por las cuales se tiene que hacer presupuestos económicos detallados para el mes de septiembre. Hay un documento en el que están detalladas las previsiones de inversiones contenidas en el presupuesto. Tanto en lo que concierne a los créditos de los pagos, como a las autorizaciones de programas. Y es con ayuda de este documento que se puede establecer la relación entre las inversiones previstas en el plan y las inversiones previstas en el presupuesto económico, luego de la adopción del presupuesto.

Hay también un documento que detalla los ingresos y los gastos de carácter social. Desgraciadamente este último documento no está aún bien integrado en las cuentas de la contabilidad nacional.

Existe interés en preparar presupuestos plurianuales. Es decir, hacer para el conjunto del presupuesto un trabajo más o menos análogo al que se hace para los gastos de inversión con la finalidad de habituar a los servicios a ver un poco más allá del año próximo. Los presupuestos económicos plurianuales están de actualidad en la comunidad económica europea, en el mercado común y en particular en el gobierno alemán, que era muy reticente para participar en los trabajos de planificación a mediano plazo y que ahora sin embargo es muy favorable, a los presupuestos plurianuales. Existe algo importante desde el punto de vista del plan, puesto que esto conduce a una duración intermedia entre el presupuesto económico y el plan, y esto conduce casi lógicamente a lo que podría llamarse un plan corredizo, es decir un plan de cinco años, pero que se rehace cada año para los cinco próximos años, lo que personalmente no encuentra deseable en el estado actual de la economía y de la planificación en Francia. Sobre el primer tipo de trabajo esto evidentemente reacciona sobre el presupuesto económico, pues si se elaboran presupuestos fiscales para dos o tres años, esto conducirá a hacer presupuestos económicos para dos o tres años, lo que exigiría que estuviese mucho más avanzado el problema de la relación entre la evolución a corto plazo y a mediano plazo y el problema de la trayectoria del plan.

/Un segundo

Un segundo tipo de trabajo, es la revisión completa de los gastos de cada Ministerio y evidentemente al principio de uno o dos Ministerios. Olvidando esta regla, hay que reconducir los gastos ya decididos tratando de reconstruir el presupuesto como si no existiera nada. Se sabe que actualmente en los Estados Unidos existe un movimiento en la administración para mejorar la preparación del presupuesto. Es un movimiento que tuvo su origen en el Ministerio de Defensa y es un programa que se llama "Planning and Programming Budgeting System". Teniendo como idea describir las funciones, y los servicios de cada Ministerio y de estudiar los gastos que pueden completar estas funciones con el menor gasto posible.

El concepto que existe en Francia sobre la preparación de los presupuestos va dirigido en el mismo sentido, pero difieren un poco. Consistirían más bien en buscar poco a poco reglas de optimización de los gastos públicos, de manera de poder comparar el interés para la comunidad de gastar un millón en tal tipo de gastos o en tal otro tipo. Esto exige por supuesto, trabajos sobre la teoría que se llama actualmente de la "economía pública" y esto no puede hacerse sino lentamente empezando por campos muy restringidos como el de un Ministerio, o aún de una parte del Ministerio. Se va a tratar de introducir estudios de este género en la Administración y esto en un futuro lejano, o tal vez en un futuro indefinido, podrá conducir a optimizar el conjunto del presupuesto económico pero, evidentemente, no es el caso.

Los presupuestos económicos exploratorios y su relación con el plan

El Señor Mayer dice que se iniciará aquí una serie de discusiones sobre problemas que son menos conocidos de los economistas franceses que los ya discutidos antes, puesto que la experiencia en esta materia es menos antigua y las maneras de proceder se encuentran en este momento en evolución. Cree que esto precisamente puede ser de un cierto interés.

Durante muchos años se han hecho presupuestos económicos para el año que acaba de comenzar o a veces a fines de un año para el año siguiente y en estos presupuestos económicos que se llaman previsionales, se introducen variantes de política económica y al cabo de cierto tiempo, se vió que estas variantes no eran muy eficaces porque las medidas de política económica se demoran un cierto tiempo en transformarse en acciones y a la inversa que entre el momento en que se da un consejo al Gobierno y el momento en que las medidas se toman efectivamente existe igualmente un plazo que puede ser muy largo y se ha pensado que sería más interesante estudiar la economía con más tiempo de anticipación aún si la calidad de las previsiones fuese mucho menos buena. Si se hacen presupuestos económicos es para obtener una cierta eficacia y se debe tener en cuenta el tiempo que se necesita para convencer a los ministros para tomar las medidas. Los Ministros de Finanzas no inducen a trabajar con tanta anticipación porque ellos creían que era muy difícil, pero se hizo necesario hacer presupuestos económicos con más tiempo de anticipación en el curso de la realización del tercer plan, porque se había tenido la impresión que el plan no sería realizado.

Es a partir del año 1959, que dichos presupuestos fueron preparados en Francia y que se tomaron las medidas regulares referidas. La idea del modelo de los presupuestos económicos exploratorios fué precisamente la de describir en una forma lógica y completamente formalizada, las operaciones que eran efectivamente hechas en el momento de la preparación de los

/presupuestos económicos,

presupuestos económicos. Y, por consiguiente, este modelo da una idea de lo que se hacía cuando no se tenía ningún modelo o cuando el modelo no estaba formalizado. En la realización efectiva de un presupuesto económico exploratorio, con o sin modelo, se puede encontrar el mismo procedimiento que para los presupuestos económicos previsionales. Y las relaciones que son del mismo tipo, por un lado entre la división de síntesis y la división de análisis, y por otro lado entre la división de análisis y el mundo exterior. Entre las divisiones de síntesis y las divisiones de análisis las relaciones son del mismo tipo porque la división de síntesis describe para las divisiones de análisis los principales rasgos de una cuenta preparatoria. No se debe olvidar que cada una vez que se prepara una cuenta exploratoria, se prepara más o menos en la misma época una cuenta previsional y por lo tanto es posible para la división de síntesis describir al mismo tiempo las líneas generales de dos años que se siguen para las divisiones de análisis. Las divisiones de análisis en lo que respecta a los presupuestos económicos exploratorios, tienen relaciones con el exterior, pero estas relaciones son mucho menos importantes que para los presupuestos previsionales.

Efectivamente, se puede tener mucho menos información directa sobre los proyectos de los agentes económicos para un período más alejado y por lo tanto, sería totalmente inútil poner en marcha un proceso tan complicado como el descrito antes, pues su rendimiento sería muy bajo. Con motivo de la preparación del presupuesto previsional, se plantean igualmente un cierto número de preguntas, sobre el año siguiente, pero que las respuestas son poco interesantes.

Se observa, por lo tanto, que el papel de la información externa es menos grande y que por consiguiente el rol de las divisiones de análisis será también menos grande. Las divisiones de análisis han proporcionado informaciones de carácter general en el caso de la preparación del modelo, pero en el momento de la realización efectiva, de un presupuesto económico preparatorio, su intervención es menos importante que en el caso de un presupuesto económico previsional. A la inversa, el papel de la división de síntesis es más importante y por consiguiente, para referirse a las categorías que se mencionan en la parte sobre las generalidades de los presupuestos económicos, los presupuestos económicos preparatorios son más bien del tipo que se llama A, es decir, más descentralizados.

Como se prepara presupuestos económicos exploratorios al mismo tiempo que un presupuesto económico previsional, la técnica de proyección es una técnica anual, es decir, que se proyecta siempre a base de un año. Por consiguiente, cuando se empieza a estudiar un presupuesto económico preparatorio, no se conoce aún el presupuesto económico previsional del año de base, por ejemplo, cuando a principios del año 1966, se empezó a trabajar sobre el año 1967, aún no se tenía el presupuesto económico previsional para el año 1966. Por lo tanto, se está obligado a trabajar sobre un año 1966 tal como se había descrito en el mes de septiembre o más bien teniendo en cuenta las últimas informaciones de coyuntura. La primera cuenta central que sirve para la preparación del presupuesto económico previsional, precisamente está hecha de esta manera y por consiguiente puede servir de base para los primeros estudios del año 1967.

/Algunos meses

Algunos meses más tarde, cuando los estudios sobre el año 1967 se acercaban a su término, los estudios sobre el año 1966 habían sido ya terminados, y por consiguiente hubo que transferir los estudios para 1967 de una base a otra. Si existen diferencias bastante grandes entre la primera y la última de estas dos cuentas para 1966 se puede encontrar que algunos de los trabajos hechos para 1967 ya no sirven, ya no son más buenos, y por consiguiente, hay que estar en relación muy estrecha entre los trabajos sobre los dos años. He ahí una dificultad práctica sobre la cual cree que hay que insistir y que no es fácil evitar las dificultades del mismo orden que se encuentran, por lo demás, en la preparación de los planes a mediano plazo, puesto que el trabajo de preparación del plan es en sí mismo bastante largo y durante este trabajo las ideas que se tienen sobre los años que preceden a este plan pueden cambiar completamente.

Dice que se referirá a lo que hace el interés principal de los presupuestos económicos exploratorios, y que se refiere al asunto de las variantes. Esto no siempre fué su punto de vista. En efecto, los primeros presupuestos exploratorios no eran hechos tanto para explorar las diversas posibilidades en lo que se refiere al año siguiente, sino que más bien para prolongar de un año las tendencias que habían sido puestas en evidencia en el estudio del presupuesto económico del año en curso. Es así como esta prolongación permitía de alguna manera aumentar las conclusiones que se sacaban con motivo de los presupuestos económicos previsionales y de demostrar de una manera más clara al Gobierno, las consecuencias de las decisiones que ellos tomaban sobre el año en curso. Se empezaron las variantes para el año en curso y las prolongaciones para el año siguiente. Se dieron cuenta que no era una manera inteligente de proceder, porque en el momento en que se confeccionan los presupuestos económicos previsionales, el año en curso está ya netamente dibujado y las posibilidades de variantes son más grandes para el año que viene. Incluso en varias oportunidades, se tuvo la impresión de que el cuadro anual de enero a enero en los cuales se hacían los presupuestos económicos, no era bueno, pues en Francia existe un gran corte en materia de evolución económica durante los meses de verano. En los meses de julio y agosto muchas empresas están cerradas, hay vacaciones en Francia que hasta hace pocos años eran de tres semanas y que ahora se han extendido a cuatro semanas, y se han concentrado enteramente sobre estos dos meses y es por eso que los períodos posteriores a las vacaciones presentan siempre un cierto desconocimiento y que habría sido tal vez mejor hacer presupuestos de julio a julio, pero esto no concuerda con el presupuesto fiscal y es por esto que se han mantenido los presupuestos ordinarios. Es una de las razones que llevan hacia la preparación de presupuestos semestrales. Por otra parte, se dieron cuenta que los métodos de presupuesto económico no daban muchas precisiones en lo que respecta a las evoluciones en el tiempo. La forma misma del presupuesto económico que consiste en utilizar una proyección completa no es una forma que da mucha seguridad sobre los plazos. Aún la contabilidad nacional del pasado probablemente no es muy precisa en lo que respecta a las fechas y también en varias oportunidades se dieron cuenta que previsiones que habíamos hecho para el año próximo se habían realizado bastante bien, pero con un defasaje en el tiempo. Es por eso cuando se hacen presupuestos económicos exploratorios se trata de ver cuales son los principales problemas de política económica que se plantean y una vez que esto ha sido hecho en el momento en que se precisa la política económica a seguir,

/se trata

se trata igualmente de precisar las fechas en que estas medidas deberían tomarse y a menudo están conscientes que las posibilidades que se describieron en los presupuestos económicos para el año próximo son de hecho posibilidades que pueden aparecer antes, por ejemplo, en el período después de las vacaciones. Y eso debe ser tomado en consideración en el momento en que se comentan los presupuestos económicos.

Se trató entonces de hacer variantes sobre el año próximo. Evidentemente tomando en cuenta las posibilidades de errores sobre el año en curso. Los plazos y la lentitud de la acción obliga a actuar antes de estar seguros que se actúa correctamente. Esto es una materia importante en materia de presupuesto económico, y da una imagen para hacerse comprender. Existen enfermedades que demoran mucho en declararse y en el momento en que el médico visita al enfermo, puede no estar seguro si va a descubrir la enfermedad o no. Pero podría ser muy peligroso para el médico o más bien para el enfermo, esperar que la enfermedad se declare para actuar, porque sería en ese momento mucho más difícil de curar al enfermo. El médico por lo tanto debe aconsejar medicamentos que curarán al enfermo, si está enfermo, pero son remedios que no le harán daño si el enfermo no tiene la enfermedad. Evidentemente que esta es la manera en que siempre se trabaja en política económica. En lo que respecta a la variante de los presupuestos económicos los primeros estudios sobre las variantes ponían en evidencia dos tipos de variantes: el primer tipo estaba basado en la posibilidad de acontecimientos exteriores o de comportamientos diferentes de los que estaban considerados en el presupuesto central. Es decir que la misma política económica puede tener efectos diferentes según si la economía exterior presenta tal o cual característica. El segundo tipo de variante por el contrario expresa el efecto de políticas económicas diferentes cuando el mundo exterior presenta una cierta característica. Cuando se hacen sistemas de variantes es necesario estudiar al mismo tiempo dos tipos de variantes. En los primeros estudios de variantes de presupuestos económicos se tomaban variantes netamente distintas aún algunas veces exagerando voluntariamente las diferencias entre las diversas variantes. Si se tomaban variantes muy próximas las confusiones habrían aparecido muy cercanas las unas de las otras y había que ampliar las posibilidades para hacer mejor comprender la realidad. Se puede dar un ejemplo de variante, y da el que se encuentra en el documento Elaboración de los Presupuestos Económicos^{1/}. Se trata de variantes que han sido preparadas a principios de 1965 para el año 1966. A principios del año 1965 en Francia no era en absoluto seguro que el año 1965 fuese un año de recuperación económica; a principios de año los índices de producción industrial parecían indicar que se estaba en una vía recesionista y la posibilidad de una recuperación en 1965 no se había difundido en el público. La opinión pública era muy pesimista en esa época y es por eso cuando reflexionaron sobre las primeras variantes en 1965 se empezaron a tomar como acontecimientos exteriores una recuperación en 1965 o ninguna recuperación en 1965. Evidentemente no se trata de acontecimientos exteriores en general que ya habían sido estudiados en los presupuestos económicos para 1965, sino que para 1966 en el momento de la elaboración de estas variantes podían tomarse

1/ Ver Anexo de documentos de referencia.

como acontecimientos exteriores. Frente a estas dos posibilidades se habían estudiado tres tipos de política económica; por una parte una política económica incambiable, pase lo que pase, y que no parecía excluida aún en el caso de una recesión pues el Ministro de Finanzas de aquella época había afirmado con mucho énfasis que la política que él llamaba de estabilización sería proseguida; a la inversa era posible imaginar una política de reanimación. De todas maneras no hay que olvidarse que el año 1965 terminaba en Francia con elecciones presidenciales y que existía una tendencia en el seno del gobierno de evitar a toda costa que hubiese una recesión económica en el transcurso del año; y finalmente se pensaba que una tercera posibilidad de política económica y que era a más largo plazo destinada a poner en práctica desde el año 1965 algunos de los cambios de estructura que eran previsibles para el Quinto plan y que en esa época se encontraba en curso de preparación dando como idea principal a la política económica de plantear en 1965 una buena base de partida para el plan. De una manera general dice que existe en el servicio una tendencia de hacer siempre las variantes según el mismo esquema, una política demasiado rígida, una política demasiado expansionista y una buena política que se encuentra al centro. Esta no es una buena tendencia pero ciertamente es la tendencia del Servicio en que trabaja. En la continuación del trabajo se puede observar que ciertas de estas variantes no son útiles, por ejemplo las variantes ligadas a la prosecución de la recesión no fueron estudiadas a fondo porque en el transcurso del trabajo habían sido excluidas. Asimismo la variante "renovación a toda costa" no fué estudiada porque ya no era el caso del momento puesto que la renovación era evidente. Por el contrario otros tipos de política económica aparecieron, pero lo interesante es observar como se estudiaron las primeras variantes. Todos estos tipos de variantes no están tan relacionados con el plan; en el fondo se trataba de un estudio de presupuesto económico, utilizando el plan solamente para precisar algunos objetivos. Una de las conclusiones de este trabajo fué la siguiente: existía un cierto carácter artificial en las definiciones de las medidas de política económica. Se tenía la impresión de que se utilizaban los presupuestos económicos para describir políticas de las cuales se tenía la idea un poco independientemente de las técnicas de presupuestos económicos. Desde el momento en que se entra en ciertos detalles de la técnica de los presupuestos económicos se generan muchas ideas nuevas. Evidentemente que esto proporciona una cierta coherencia de conjunto y un cierto contenido cuantitativo para ideas que ella no permite encontrar por sí misma. Y es por esto que al preparar un presupuesto económico no hay que perder de vista todo el resto de las técnicas económicas, todos los conocimientos económicos y financieros y aún políticos que se pueden tener independientemente de esas técnicas mismas. La impresión un poco artificial que nos daban las conclusiones de política económica que nosotros fabricábamos nos condujeron a dar más importancia al estudio del aspecto exterior de las variables, aspectos externos a la política económica que en nuestros primeros estudios. Esto nos condujo a estudiar las variantes de los presupuestos económicos exploratorios en relación con el plan. Cree que es bastante importante para países que tienen hasta el presente planes y no presupuestos económicos. Efectivamente si se tiene un plan cabe preguntarse para qué hacen varias variantes y porque no sólo hacer una sola variante, que sería la variante ligada a la realización del plan, es verdaderamente un problema de lógica que se plantea aún cuando no se tenga una orientación del plan, pues siempre se puede tomar la tendencia media como tal. Por lo demás se dieron cuenta que no podían

/tomar como

tomar como variante única la tendencia media del plan porque las proyecciones a mediano plazo y lo que normalmente aparecía en las proyecciones a corto plazo no eran compatibles. Es decir, si se hubiera tomado un año medio de plan como presupuesto económico, se habría tenido que abandonar todo lo que se había aprendido desde hace muchos años. Y esto se tornó mucho más importante desde el momento en que el plan cubría todo el conjunto de la economía y no era solamente una proyección de volumen pues cuando se encontró divergencias entre la tendencia media del plan y el presupuesto económico tuvimos la impresión que estas divergencias se referían al mecanismo mismo de la economía y no solamente a la realización de ciertos objetivos. ¿Entonces porque existen divergencias entre el plan y el presupuesto económico? Porque efectivamente las proyecciones están hechas en el mismo cuadro y las fuentes son exactamente las mismas, a saber la experiencia del pasado. Y se comprendió muy bien que si se era capaz de describir el futuro de una manera extremadamente precisa el problema planteado no existiría entonces. Pero no es el caso, y es aquí donde aparecen las divergencias. Por una parte, el presupuesto económico hace previsiones tomando la estructura como dato teniendo en cuenta ciertos objetivos de carácter coyuntural, y por otro lado considerando el carácter particular del año precedente y del año del presupuesto económico. Por el contrario, el plan hace proyecciones de cambio de estructura con objetivos de crecimiento, y en general suponiendo que el año terminal es un año corriente. El carácter particular del año terminal no interesa a la gente del plan, y es por eso que ellos tienden igualmente a no prestar atención al carácter particular al año de base. Esto introduce cuatro tipos de divergencias. Primeramente, divergencias relacionadas con el carácter particular del año precedente. Y eso hace que las tendencias medias del plan no puedan ser utilizadas para los presupuestos económicos. En el ejemplo de la agricultura, si la tendencia media es un aumento del 3 por ciento esto no puede aplicarse si el año precedente no es medio. Han habido igualmente problemas de este tipo en lo referente a la habitación en Francia. En el momento en que se preparaba el Quinto Plan hubo un cierto nivel de construcción de habitaciones. El plan hizo una proyección de la tendencia al aumento de habitaciones. A raíz de acontecimientos exteriores el número de habitaciones construidas aumentó considerablemente en 1964 y es por eso que no fué posible para los años 1966 y 1967 utilizar las cifras medias del plan.

La segunda razón de divergencias proviene de la existencia de objetivos a mediano plazo, y esto en lo que respecta a la búsqueda de variantes de ya algunas guías. En el ejemplo de la productividad ya dado, generalmente existen estudios a mediano plazo, mientras que a corto plazo no es una variable que es fácil de estudiar y es por eso que cuando se hacen presupuestos económicos exploratorios se puede tomar como primera idea de continuidad la que está contenida en el plan y hacer variantes en el caso en que la variable en cuestión tomara valores sensiblemente diferentes de las que están previstas en el plan teniendo en cuenta ciertos fenómenos externos. Pero piensa que lo que es más importante desde el punto de vista que nos preocupa hoy día son dos tipos de divergencias entre el plan y la preparación normal de los presupuestos económicos. Primeramente, el plan introduce cambios de tendencias con relación a las tendencias constatadas, mientras que las técnicas del presupuesto económico conducen más bien a extrapolar de un año las tendencias que se han constatado en el pasado. Cuando el plan introduce cambios de tendencia,

/se refiere

se refiere aquí a cambios de tendencia introducidos voluntariamente, en el momento en que el conocimiento del pasado es el mismo para todo el mundo, pero las personas que preparan el plan voluntariamente las cambian. En ese momento hay dos casos: sucede que los cambios de tendencia sean previstos, sean descritos por el plan, pero sin ninguna descripción de medidas que están destinadas a suscitar este cambio de tendencias. Por ejemplo el Quinto Plan en Francia decidió que el aumento de las prestaciones sociales para el período del Quinto Plan se limitaría a un 40 por ciento. Lo que es mucho menos que la extrapolación de la tendencia de los años precedentes. Por supuesto, que es posible tomar en la variante central del presupuesto económico esta nueva tendencia, pero es imposible hacerlo sin describir las medidas que conducirían a estos cambios. Inmediatamente se ve entonces aparecer dos variantes: las que en estas medidas están tomadas y las que no están tomadas. Las variantes en que estas medidas están tomadas si se quiere respetar otras exigencias del plan, por ejemplo en lo que respecta el equilibrio presupuestario uno se ve obligado a tomar una política económica que sobre otros aspectos no respeta el plan. Se observa entonces que este tipo de variantes pone en evidencia imperfecciones en la preparación del plan. Si por el contrario se describe lo que sucede en el caso en que no se tome ninguna medida se hace aparecer una tendencia diferente de la del plan. Existen igualmente cambios de estructura en las cuales el plan describe las medidas que deben ser tomadas. En este caso, se ven nuevamente aparecer variantes según si estas medidas están tomadas o no y aún en el caso en que estén tomadas es posible que el estudio a corto plazo no dé los mismos resultados que el estudio a largo plazo.

El tercer punto de divergencia consiste en la existencia de los cambios de tendencias momentáneas. El cuarto punto de divergencia es donde el plan y el presupuesto económico no prevén las mismas tendencias no porque el plan voluntariamente quiera cambiar las tendencias sino porque el modelo de preparación del plan, modelo descrito o modelo implícito y el modelo de presupuesto económico no son los mismos. Nuestros conocimientos de fenómenos económicos no son tan precisos y sucede a menudo que la ignorancia que tenemos sobre estos fenómenos conduce a ciertas personas a pensar en ciertos tipos de comportamiento y ciertas otras personas a pensar en otro tipo de comportamiento. En los últimos años se tuvo muchos ejemplos de dificultad de comunicación entre el presupuesto económico y el plan porque unos y otros pensaban en diferentes tipos de comportamiento. Por ejemplo en lo que se refiere a la relación entre las inversiones de las empresas privadas y los beneficios de estas empresas. En la preparación del plan se describe la economía como si el aumento de las inversiones pudiese ser relacionado con un aumento de beneficio de las empresas y aún se piensa que la tasa de alto financiamiento, es decir el porcentaje de las inversiones pagado por los beneficios de las empresas debe aumentar. Por el contrario, en los presupuestos económicos a corto plazo se extrapola lo que ha pasado cada año en el pasado cada año en el pasado. Se observó en el pasado que esta tasa de autofinanciamiento era particularmente baja cuando las inversiones eran altas y particularmente alta cuando las inversiones eran bajas, porque en este cociente que es la tasa de financiamiento las variaciones del denominador fueron en alguna medida más grandes que las del numerador. En estas condiciones se observa que puede haber discusiones sin fin entre las personas que preparan el plan y aquellos que preparan el presupuesto económico. Otro ejemplo importante, es

el de la cuenta de la agricultura porque el plan ha previsto un cambio de tendencias haciendo aumentar las rentas de la agricultura más rápidamente que las otras rentas. Esto, según el plan debe ser en parte obtenido por medio del aumento más rápido de los precios agrícolas que por lo demás está relacionado con el mercado agrícola. Por lo demás en Francia en los últimos años, los años de fuerte alza de precios agrícolas, en valor absoluto no fueron años de rentas muy altas reales de la agricultura. Es por esto que las técnicas de los presupuestos económicos conduciría más bien a no recomendar el alza de los precios agrícolas como mejor medio de aumentar la renta agrícola y ciertamente se prefiere sistemas de transferencia.

Cuando existen estas divergencias relacionadas con el mal conocimiento de comportamiento de fenómenos económicos parece que la única manera de estudiar el problema es de hacer variantes donde se observen los diversos comportamientos que han sido estudiados por unos o por otros. Y de esta manera se tiende hacia un sistema de variantes que representa en primer lugar la imprecisión sobre el futuro que proviene de nuestra propia ignorancia. Se comprende que es muy importante trabajar de esta manera cuando se dan consejos de política económica se trata de darlos en función misma del grado del conocimiento que se pueda tener. Por supuesto que este estudio de variantes es un estudio preparatorio; en los documentos que finalmente se preparan tal vez no sea necesario insistir sobre la poca precisión de los conocimientos. Una vez que se han definido ciertas posibilidades sobre la evolución futura hay que tratar de adaptar políticas económicas de manera de relacionar un cierto número de posibilidades sobre el futuro y a ciertos tipos de política económica, pues a cada tipo de acontecimientos en el futuro debe corresponder un cierto número de políticas económicas y de todo este conjunto se elige las variantes más interesantes las que conducen a las políticas económicas mejores caracterizadas y cree que para presentarlas hay que volver a la presentación que separa las hipótesis de política económica de las políticas de acontecimientos exteriores. El documento a que se refirió antes proporciona un ejemplo del tipo de variante para 1967. La tendencia actual, tal vez porque estamos a principios del quinto plan, es que una vez que se hayan elegido las variantes más importantes de prolongarlas un año más. Los primeros presupuestos económicos exploratorios se prolongaban solamente un año en los presupuestos previsionales; bueno, ahora se hace lo mismo pero para un año más, para prever con bastante tiempo de anticipación las posibilidades de no realización del plan, o por el contrario, las posibilidades de mejoramiento del contenido del plan.

Se formuló por los participantes la siguiente pregunta: si se supone que en Francia hasta la fecha no se hubiera hecho un Presupuesto Económico Nacional pero la Dirección de Previsión hubiera estado funcionando como un grupo informal de Asesoría de corto plazo al gobierno, ¿las recomendaciones que la Dirección de Previsión ha hecho al gobierno habrían sido diferentes en esta situación en lo cualitativo y en lo cuantitativo? En otras palabras; ¿el Presupuesto Económico nacional ha servido más como un método para racionalizar y encuadrar medidas de política económica que de todas maneras los economistas habrían sugerido en las diversas situaciones? ¿el impacto de esas recomendaciones ante el gobierno habría sido el mismo sin la formulación del Presupuesto Económico Nacional?

/El señor Mayer

El señor Mayer dice que está convencido de que la técnica de los Presupuestos Económicos tuvo una influencia muy grande sobre el conjunto de la política económica francesa en los últimos 20 años. No se puede decir lo que habría sucedido si no hubieran existido estos presupuestos económicos y no se puede rehacer la historia, pero lo cierto es que esta técnica influyó en la política económica y hablando muy francamente, no tiene ninguna duda al respecto. Primeramente recuerda lo que dijo en ocasiones anteriores sobre el rol de los presupuestos económicos para establecer una cierta coherencia en las decisiones de las diversas administraciones y agrega sobre este punto que el presupuesto económico ha actuado más como un medio de transformación de la administración francesa que como un medio de realización del plan lo que tal vez permita hoy día preparar planes que tengan alguna posibilidad de ser realizados. Y, agrega un punto a este propósito y es que uno de los efectos del presupuesto económico fué el de acostumbrar a quienes puede llamarse "sectorialistas" a ubicarse siempre en el cuadro de la economía de conjunto y de alguna manera someterse a la economía en su conjunto. Pero más precisamente si se lee la segunda parte de la pregunta: "o en otras palabras el presupuesto económico nacional ha servido más como un método para racionalizar y encuadrar medidas de política económica que de todas maneras los economistas habrían sugerido en las diversas situaciones?"

Para él, esta segunda frase no es una simple formulación de la primera, porque "en otras palabras" tiene aquí un sentido un poco diferente, ya que de hecho racionalizar y encuadrar medidas de política económica, y agrega, darles una expresión cuantitativa es ya un gran progreso.

Repite que lo que le faltó a la política francesa durante mucho tiempo no fué tanto la idea de lo que podría realizarse sino que la noción de las órdenes de magnitud. Pensar que se debe aumentar los salarios cuando los salarios están atrasados en relación a los precios es una idea que todo el mundo puede tener. Pero, es completamente diferente aumentarlos de 20 por ciento o de 5 por ciento cuando el crecimiento que se puede esperar de la economía es de 5 por ciento o 6 por ciento en volumen. Además esta pregunta hace alusión a las medidas que los economistas habrían propuesto. La pregunta es precisamente saber: ¿quienes son los economistas en Francia o en la mayoría de los países? Los economistas aún en el seno del gobierno pueden tener opiniones extremadamente diferentes y el hecho de que entre estos economistas había un grupo que utilizaba una cierta técnica, tuvo ciertamente consecuencias importantes. Cita rápidamente 3 o 4 ejemplos:

Al pasar revista a los últimos años tomó todos los siguientes a 1956 y observó que la preparación de los presupuestos económicos había conducido a proposiciones que no coincidían con la de la totalidad de los economistas oficiales. A fines del año 1956 Francia y Gran Bretaña se vieron comprometidos en la infeliz expedición de Suez que creó una situación de restricción en nuestro aprovisionamiento de petróleo. La opinión corriente entre los economistas era que esto iba a provocar una grave recesión porque iba a faltar el petróleo. Un estudio cuantitativo hecho por la técnica de los presupuestos económicos previsionales demostró que el impacto de este asunto y de la disminución del aprovisionamiento del petróleo era mucho menos importante de lo que se pensaba, y, que en consecuencia, las medidas de racionamiento que

/estaban preparadas

estaban preparadas eran totalmente inútiles.

A fines de 1957 los recursos en divisas estaban totalmente agotados. La opinión corriente entre los economistas era que para reducir las importaciones y para establecer el equilibrio de la balanza de pagos había que desacelerar la expansión por medio de medidas globales pensando que si el consumo disminuía las importaciones disminuirían también. Un estudio llevado a cabo con ayuda del presupuesto económico demostró que para obtener el efecto cuantitativamente necesario para establecer el equilibrio de la balanza de pagos, había que tomar medidas de tal amplitud que habrían provocado una importante recesión y por consiguiente había que hacer dos cosas. Por un lado tomar medidas específicas sobre productos particulares y, por otro lado, solicitar un empréstito internacional. En esto hubo una posición contraria a la de los economistas.

A fines del año 1958, poco tiempo después de la llegada al poder del General de Gaulle, el gobierno preparó una reforma financiera muy importante que era de inspiración totalmente liberal y que gran parte consistía en un freno muy claro de la expansión para restablecer el equilibrio. Ahí, nuevamente el presupuesto económico, en relación con los estudios llevados a cabo por el plan, mostró que esta política habría tenido a largo plazo efectos muy contraproducentes y que a corto plazo no era necesaria y que podría ser reemplazada por una política en la cual el mantenimiento de la coyuntura podría ser asegurado por las inversiones públicas.

Por supuesto que no eran los únicos en promover esta política, pero se ve que en estos diversos ejemplos, la técnica de los presupuestos económicos, aportó algo a las opiniones que podían sostener otras personas y contribuyó a combatir opiniones mantenidas por economistas extremadamente influyentes en los medios gubernamentales. Si se quiere se puede considerar el grupo que prepara los presupuestos económicos como un grupo de presión que no actúa en nombre de intereses personales sino que actúa representando una cierta visión del interés general y de los medios a alcanzar el interés general. Es por esto que la pregunta y en particular la última frase, no es falsa. Cree que sin la técnica de los presupuestos económicos el impacto de nuestras recomendaciones se habría quizás diluido y pesado como una opinión más entre el grupo de economistas oficiales. Este grupo ciertamente no habría podido tener la influencia que tuvo si no hubiese dispuesto de ese medio de describir y explorar el futuro que constituye el presupuesto económico. Para ser aún más explícito en este asunto, cuenta que en su servicio, durante mucho tiempo el subdirector del mismo que era un excelente economista, con un profundo conocimiento del mecanismo económico, pero que no estaba en absoluto acostumbrado a los modelos, a la contabilidad nacional o al presupuesto económico, al cabo de cierto tiempo tenía dificultades para explicar sus ideas si no tenía a su alcance un presupuesto económico.

La fuerza del presupuesto económico, considerado como una proyección completa de la economía, es ciertamente muy grande.

/Los participantes,

Los participantes, en seguida, formularon la siguiente pregunta: "Teniendo el plan como referencia por un lado, y por el otro la rigidez del corto plazo y existiendo alternativas no deseables (la recesión no es una alternativa, etc.) ¿no cree usted que es innecesario que el presupuesto económico considere variantes ya que si el plan fija los objetivos principales, las metas para el año siguiente y las políticas consecuentes, el presupuesto económico debería conformarse en función de una sola alternativa que sea la más próxima o esté dentro de desviaciones normales o inevitables en relación al plan? ¿Se formulan en Francia alternativas en el presupuesto económico debido a las circunstancias de que el presupuesto económico no es todavía una parte integral del sistema de planificación y a la naturaleza misma de su formulación en gran parte ligada a la tendencia histórica; prácticamente, ¿ha tenido transcendencia la formulación de alternativas o desde su inicio, una de las alternativas era claramente superior y las otras servían para dramatizar los efectos de no seguirla?"

El señor Mayer dice que en relación con esta pregunta la idea que inspira la búsqueda de alternativas en la formulación del presupuesto económico es efectivamente la realización del plan. Pero le parece que no se puede deducir tan netamente como parece indicarlo la pregunta, que siempre se puede describir una sola alternativa fundamental que se llama la realización del plan, y que otras alternativas son simplemente presentadas para mostrar situaciones con las cuales no hay que comprometerse. Esto estaría un poco inspirado en la idea de que no se es capaz de predecir los efectos de tomar tal o cual medida. Esta idea, que finalmente es la que inspira a todos, si se la toma estrictamente como una certeza es una idea falsa y extremadamente peligrosa porque todo el arte de la política económica consiste precisamente en actuar en circunstancias en que no se es capaz de conocer con precisión los efectos de tomar tal o cual medida. Y, cuando dice efecto, por supuesto, que no sólo se refiere a los efectos directos sino que a los efectos indirectos que tal medida puede tener a través de toda la economía. Por ejemplo, si se construye una fábrica de acero se puede prever que será capaz de producir acero pero no es fácil prever qué efecto tendrá esto sobre el conjunto de la economía si este acero se produce a un precio muy superior al precio mundial. Esto acarrea una serie de consecuencias que a menudo son difíciles de prever. Desde el punto de vista de la idea fundamental de la pregunta no siempre hay una alternativa central que es la realización del plan. Quiere decir dos cosas al respecto. Primero, puede haber muchas alternativas compatibles con el plan y, segundo, la alternativa que parece más compatible con el plan no es siempre la mejor. La primera afirmación es fácil de explicar. En Francia hay muchas alternativas compatibles con el plan por varias razones. Primeramente durante mucho tiempo en Francia el plan no fué completo. Al principio describía algunos sectores fundamentales, después describió el crecimiento en volumen en nomenclaturas muy globales, luego en nomenclaturas más detalladas y actualmente describe el crecimiento en valores.

Durante todo este período hubo por lo tanto sectores o aspectos de la economía que no estaban descritos en el plan y en donde diversas posibilidades podían expresarse. Estos aspectos podrían parecer secundarios pero cada uno sabe que hay relaciones entre los aspectos secundarios y los aspectos

/principales. Cuando

principales. Cuando, por ejemplo, el plan no proporcionaba ninguna indicación sobre los precios cada uno sabía, sin embargo, que si el alza de los precios había sido extremadamente rápida el plan no sería realizado en razón del comercio exterior. Por lo tanto, primeramente, el plan no es completo. En segundo lugar, el plan en Francia no describe trayectorias sino que solamente un año terminal que puede ser alcanzado por diversas secuencias, en particular en función de la evolución cíclica y de otros acontecimientos, y por consiguiente sobre todo a principios del plan se puede pensar que existen diversas maneras de lograrlo. Por ejemplo, en Francia a principios del Cuarto plan algunos pensaban que había que empezarlo en forma muy lenta y terminarlo más rápidamente, porque el crecimiento de la población activa era mucho más lento a principios del período que al final. Otros por el contrario pensaban que el plan debía empezarse muy rápidamente puesto que la situación coyuntural era buena a principios del plan y que había que tomar la delantera en el caso en que se produjeran dificultades. Por lo tanto era difícil describir cual era la alternativa más compatible con el plan.

Un tercer punto es que la guía que proporciona el plan para determinar la mejor alternativa se vuelve más débil al final del plan. Cuando no queda más que un año antes del final del plan la realización precisa del plan ya no tiene más interés y si por ejemplo el plan prevé un aumento del 20 por ciento en 4 años y si a fines del tercer año el aumento ha sido de 17 por ciento se puede deducir que el crecimiento debe ser de 3 por ciento para que el plan sea exactamente realizado. Se puede simplemente decir que si el crecimiento está comprendido entre 2 y 5 por ciento, el plan está correctamente realizado y por lo tanto la guía ya no es en absoluto precisa. Esto es lo que él quería decir cuando se refería a que pueden haber muchas alternativas compatibles con el plan y que, sin embargo, hay que escoger una como objetivo de la política económica para el año próximo. Y, una de las cosas que trató de explicar es que como en Francia se trata de buscar entre las alternativas que son compatibles con el plan la que parece mejor. Pero, aún si se dispusiera de una alternativa que represente exactamente el plan no es seguro que se pueda recomendar, pues a pesar de la calidad de la preparación de los trabajos del plan, los planes no son perfectos, y lo son tanto menos desde el momento en que se vuelven más completos y la realidad de la política económica no se puede considerar como dogma el que el plan sea perfecto. Esto es una certeza tanto para la gente que prepara el plan como para las personas que preparan el presupuesto económico.

Da varias razones para esta afirmación. Primeramente la influencia de los acontecimientos exteriores no previstos en el plan. El cuarto plan francés había sido hecho en momentos en que proseguía la guerra de Argelia. Entre otras hipótesis existía la que la guerra de Argelia se terminaría a fines de año, pero absolutamente ninguna precisión se había aportado durante la preparación del plan sobre el efecto que tendría el fin de la guerra sobre la economía francesa. Además este efecto era considerable porque algunos meses más tarde 700.000 personas, o sea cerca del 2 por ciento de la población total, volvieron al territorio metropolitano y el repatriamiento de los capitales cuya amplitud fué enorme sobrepasó el equivalente de 10.000 millones de escudos por año. En estas condiciones, fué necesario cambiar la visión que se

tenía de la economía descrita por el plan. Evidentemente, se trataba de un acontecimiento que no sucede todos los años, pero en los cuatro planes que se tuvieron hasta ahora, siempre hubo hechos exteriores importantes, tales como la guerra de Corea, la guerra de Indochina, principios y fines de la guerra de Argelia y se puede imaginar muy bien que acontecimientos exteriores menos dramáticos pero importantes desde el punto de vista económico se seguirán produciendo, sin dejar de lado que sucesos dramáticos también se pueden producir en el futuro. En segundo lugar, puede haber acontecimientos accidentales o de coyuntura que no están previstos en el plan, pues la evolución cíclica es muy difícil de prever. El desarrollo de los ciclos y el desarrollo de los accidentes inflacionistas son muy difíciles de prever. Por ejemplo, en 1963 durante algunos meses hubo un alza muy rápida de los precios ligada tal vez a la repatriación de capitales que estuvieron a punto de generar un ciclo inflacionista, ciclo que habría puesto en peligro el plan por intermedio del comercio exterior. Por consiguiente, hubo que tomar medidas de estabilización que no tenían como finalidad principal realizar la tendencia media del plan sino que restablecer condiciones de equilibrio que podían garantizar un crecimiento a más largo plazo aún a costa de sacrificar el cuarto plan. Es lo que se hizo y que condujo a una recesión. Esto le impulsa a hablar del asunto de las alternativas de recesión.

Ciertamente hay que explorar las alternativas de recesión y hay que ver lo que pasaría si los comportamientos de los empresarios condujeran a una recesión acumulativa, o a una grave crisis. Esto no quiere decir que la recesión puede ser una alternativa deseable, no quiere decir que hay que recomendarla, pero ciertamente debe ser estudiada para que se pueda apreciar su grado de probabilidad. Ya se habló anteriormente de la importancia que tuvo sobre la política económica francesa el hecho de que la alternativa de recesión hubiera sido examinada y que había sido juzgada improbable.

Finalmente, el último punto es que puede haber en el plan una mala apreciación de los mecanismos económicos. Todo sería muy fácil si conociéramos bien los mecanismos económicos, pero no los conocemos bien. Cita varios ejemplos: ¿Qué diferencias aparecen entre el corto y largo plazo y qué alternativas deben ser exploradas?

Primero el nivel de los precios. Todos conocen economías en donde el equilibrio de los recursos y empleos se realiza a un nivel de precios relativamente alto mientras que el mismo equilibrio podría haberse logrado a un nivel de precios mucho más bajo. Es esto lo que hace que los modelos que tienen entre las variables los precios tiendan a ser en general modelos muy inestables. En general las ecuaciones que fijan los precios en los modelos son ecuaciones muy burdas. Se conoce mal el efecto del alza de los precios sobre las variaciones en volumen, y desde ese punto de vista los planes son en general mal preparados. Por ejemplo, el plan francés actual prevé un alza de precios de 1,5 por ciento por año pero preparando el plan los economistas han hecho los trabajos como si hubiere 2 por ciento y tienen la impresión que podría haber 3 o 4 por ciento de alza de precios sin que los equilibrios de volumen cambien significativamente. Por ello, la cifra de alza de

/precios adoptada

precios adoptada en el plan para un año en particular no puede ser considerada como sagrada.

El segundo punto se refiere a los precios relativos. El quinto plan francés prevé variaciones de precios relativos entre los diversos grandes grupos de productos, y en particular prevé un alza de los precios agrícolas con relación a los precios industriales, y eso induce al mismo tiempo a contestar a la pregunta número cinco.

Otra pregunta formulada por los participantes es la siguiente:

¿Qué tipo de razón llevó a la Dirección de Previsión a proponer un mecanismo diferente para aumentar la renta de los agricultores que el recomendado por el Comisariato General del Plan que consistía en un aumento más rápido de los precios agrícolas en relación al resto? ¿Fue útil el Presupuesto Económico para este tipo de recomendaciones?

Desde que existen estadísticas en Francia y particularmente desde la guerra se observa como tendencia general, un alza de los precios agrícolas de menor intensidad que la de los productos industriales. Hay que decir que al final de la guerra el nivel de los precios era extremadamente alto.

El plan describe una tendencia diferente, y por consiguiente recomienda un alza de los precios agrícolas. Lo que se vió en el pasado es que cuando los productos agrícolas aumentaban más rápidamente que los productos industriales en los meses siguientes, por intermedio de los salarios, se observó alzas de precios más rápidas en los otros sectores y que finalmente la agricultura no aprovechó mucho el alza de precios que ella misma provocó. Se podría imaginar que este proceso se cambiara por un control de precios agrícolas y de precios industriales que conduciría a obtener el resultado buscado. Aquí la respuesta es probablemente negativa igualmente. El control de los precios agrícolas primeramente es muy difícil en la medida en que las leyes de mercado terminan por jugar un papel a pesar de las fijaciones de precios. Por ejemplo, la fijación de los precios de la leche en Francia nunca llevó a los industriales que compran la leche para productos lácteos a respetar los precios, y la única manera de hacer respetar el precio por el Estado, habría sido comprar la leche y revenderla lo que habría llevado a subvenciones extremadamente altas. Cuando se controlan los precios industriales es una técnica que no puede durar mucho tiempo, sobre todo en una economía ampliamente abierta hacia el exterior.

Lo que sucedió fue que en el momento en que se preparaba el quinto plan hubo acontecimientos coyunturales relacionados con los años 1963 y 1964 en donde el control de los precios industriales había sido posible porque se estaba en una fase de recesión y en donde los precios agrícolas aumentaron bastante poco con relación a las buenas cosechas, lo que dió la impresión que se podían controlar los precios industriales y que se podía alzar los precios agrícolas. Pero un gran número de expertos en Francia piensan que si se aplica la política del plan esto no conduciría a un aumento real de los ingresos de la agricultura más rápido que la de los asalariados, que es la

/idea del

idea del plan, sino simplemente a un alza de precios general más rápida que la prevista en el plan. Por ello, creen que la mejor manera de aumentar las rentas agrícolas no es tanto la de utilizar los precios, sino que pensar en transferencias directas y es en gran parte, por lo demás a través de la organización social agrícolá que está financiada por el Estado, que el ingreso de los agricultores ha aumentado desde hace diez años. Para completar este cuadro agrícola agrega que la posición del plan se basa en la aparición del mercado común agrícola.

En los otros países del mercado común, los precios agrícolas son más altos que en Francia, especialmente en Alemania, porque ese país produce sólo una pequeña parte de su consumo agrícola y se aprovisionaba a buen precio en los mercados internacionales lo que le permite dar precios altos a sus propios agricultores. ¿Como esto se va a transformar en los años próximos? Es sumamente difícil decirlo, y la idea de que los precios industriales se mantendrán bajos por la competencia al interior del mercado común y que los precios agrícolas serán alzados por medio de la realización del mercado agrícola es una idea que puede ser verdadera pero que puede realizarse tanto en veinte años como en los dos o tres años próximos. Es por esto que se sigue pensando que es bastante peligroso aumentar el precio de los productos agrícolas en las condiciones previstas en el plan. Agrega, sin embargo, que esto es probablemente lo que se va a hacer y por consiguiente se está estudiando igualmente una alternativa en la cual esto se produce y que constituirá una variante que se aproxime a la tendencia media del plan en este campo.

Se detiene en este asunto y cita dos ejemplos, sobre los cuales talvez los mecanismos no se aprecien bien tanto preparando el plan como preparando los presupuestos económicos. Se refiere primero al comportamiento de las empresas en materia de producción y de inversión particularmente en el momento de las inflexiones de coyuntura, al que se refirió a propósito del autofinanciamiento. Y el segundo ejemplo, es el problema del comercio exterior. Las previsiones de comercio exterior en el plan siempre fueron extremadamente malas y consistieron siempre en extrapolar durante cinco años las tendencias de los últimos meses. Para la preparación del plan es un punto difícil pues hay que efectuar previsiones para el mundo entero y es un punto sobre el cual la alternativa que representa mejor al plan puede ser completamente inverosímil.

Citó estos ejemplos no para expresar desilusión sobre los planes, sino por el contrario, para demostrar que la aplicación necesaria del plan para un año dado no es una cosa simple, y que toma tiempo y experiencia poner a punto una técnica exploratoria que permita examinar bastante rápidamente y con una buena lógica las posibilidades que se abren para determinar cual es la mejor alternativa. Esta, naturalmente, debe tener en cuenta todas las situaciones económicas, incluyendo la necesidad de realizar el plan lo que es algo muy fundamental.

Los participantes pregunta, en seguida, ¿En qué caso y para qué sectores se formulan submodelos que permiten a las divisiones de análisis explicar y precisar mejor las orientaciones generales que surgen de un presupuesto económico?

/El señor Mayer

El señor Mayer se refiere primeramente al enfoque sectorial. Piensa que cuando se habla del presupuesto económico se piensa en el presupuesto económico exploratorio puesto que finalmente los trabajos de los grupos de análisis están integrados en el presupuesto económico final y por consiguiente no pueden ser cambiados. Para los presupuestos previsionales se hace gran uso de información directa, pero piensa que la pregunta se aplica a los presupuestos de tipo exploratorio, donde esto es mucho menos frecuente.

En general los presupuestos exploratorios están hechos en forma global y el aporte de las divisiones de análisis es más restringido. Pero, sin embargo, éste es de dos órdenes. Primeramente, contribuyen con sus experiencias en la preparación del modelo, por ejemplo la ecuación de consumo que se verá en el modelo fué preparada por la división especializada. Y, por otra parte, intervienen en los fenómenos para los cuales existen amplios desfases en el tiempo entre el principio y el término de la evolución de un fenómeno. Por ejemplo, este es el caso de los precios agrícolas y en particular para los precios de la carne en donde juegan fenómenos demográficos y por consiguiente los movimientos de precios pueden ser previstos con mucho tiempo de anticipación o más precisamente la desviación con relación a la tendencia media puede ser prevista con largo tiempo de anticipación. En Francia lo que se llama el "ciclo del puerco" juega un gran rol en la previsión de los precios agrícolas. Es exactamente el caso también para la habitación. Existe una tendencia general para la habitación pero las desviaciones con relación a estas tendencias pueden ser previstas con mucho tiempo de anticipación.

Este conjunto de preguntas conduce también a la utilización de las tendencias históricas en los presupuestos económicos preparatorios. Se pudo dar la impresión que los presupuestos económicos se contentaban con prolongar las tendencias históricas adaptándolas a la situación coyuntural. Durante mucho tiempo ese fué el caso, pero piensa que es algo que se produce hoy menos corrientemente. Como se verá en el modelo matemático del Presupuesto Económico, más bien que un ajuste a las tendencias generales se procura un ajuste a las tendencias del plan. Por lo menos cuando las tendencias del plan no diferían mucho de las tendencias históricas, lo que es más o menos lo mismo.

Ya se refirió a la econometría y a la manera de descubrir leyes haciendo correlaciones sin comprender en absoluto las razones de los fenómenos. Esta es una manera de actuar que no le satisface. Y cuando algo se produjo en el pasado, si no se comprende porqué, no se puede estar seguro que se va a producir en el futuro.

Dicho esto agrega que si se prevé para el futuro una relación entre diversas variables diferentes de las que se constataron siempre en el pasado, por lo menos hay que explicar el porqué de este cambio. Y si se plantea cambiar la tendencia histórica contratada a la fecha de elaboración del plan sin explicar el porque de estos cambios, tampoco se producirán soluciones satisfactorias. Por lo tanto, piensa que sin tomar las tendencias históricas como una restricción, se debe por lo menos considerarlas como una barrera que impide cometer errores y piensa que hay que tener una disciplina que consiste en explicar porque uno se aleja de las tendencias históricas o por lo menos explicar los mecanismos que conducen a una explicación económica cuando dicha alteración no ha sido verificada por la experiencia histórica.

/Los participantes

Los participantes preguntan: ¿En marzo de 1965 los grupos de análisis tienen que determinar previsiones para 1966 sobre el comportamiento de su sector (producción, precios, etc.) esta previsión para el año siguiente se basa fundamentalmente en tendencias históricas o ya en ese momento se consideran elementos proporcionados por informaciones directas que permitan corregir el comportamiento de esa tendencia?

El señor Mayer responde que fuera de los casos de la habiración y los precios agrícolas a que se refirió hace poco no ha encontrado ejemplos para proporcionarles sobre la acción de los grupos de análisis en la preparación de los presupuestos económicos para 1966. Esto no quiere decir que no los hubo, sino que no ha llegado a encontrarlos.

Los presupuestos económicos y la política financiera

El Sr. Mayer dice que esta exposición tiene por objeto dar a conocer lo que se hizo en Francia y mostrar las insuficiencias en materias financieras de la técnica francesa en la preparación del presupuesto económico, tratando de explicarles las razones de estas limitaciones y la forma en que se puede mejorar este aspecto de los trabajos.

Los asuntos de financiamiento de la economía han sido bastante poco estudiados en el cuadro de la preparación de los presupuestos económicos. Por lo menos en lo que respecta a un período bastante reciente. Por supuesto los asuntos de financiamiento de tal o cual aspecto de la economía y en particular la cuestión del financiamiento de tal o cual proyecto de inversión siempre fué tomado en consideración. En los documentos que acompañan el proyecto de presupuesto fiscal, siempre hay cada año la lista de inversiones públicas con una descripción de los medios de financiamiento que se emplean para cada uno de ellos. Pero lo que se estudia bastante poco es la influencia relativa de los aspectos financieros y de los aspectos no financieros de la economía. Cuando habla en estos seminarios de los aspectos financieros quisiera siempre decir lo que está relacionado con el circuito de los créditos y las deudas.

El aspecto no financiero será todo el aspecto de la economía que incluyen los asuntos de precios, salarios, impuestos, etc.. Da esta aclaración porque a menudo en la contabilidad nacional la palabra financiera se opone a la palabra real, por lo tanto en la exposición la palabra financiera se opone a la palabra no financiera simplemente.

El modo de preparación de los presupuestos económicos conducía a estudiar los aspectos no financieros del presupuesto económico para luego deducir los préstamos o el total de los préstamos netos o de los empréstitos netos de cada agente económico o de cada sector y enseguida, partiendo de estos saldos, describir los movimientos financieros como si existiera un orden lógico y como si los movimientos no financieros fueran independientes de los movimientos financieros. Por el contrario, los movimientos financieros podían ser deducidos de los primeros. Evidentemente esto expresa la idea que los circuitos financieros podían siempre adaptarse a las necesidades de los agentes no financieros y que siempre podía lograrse un equilibrio.

En la construcción de los presupuestos económicos este método no se seguía estrictamente y, en el estudio de los movimientos no financieros, se introducía inconscientemente o conscientemente relaciones con el aspecto financiero de la economía. No debe olvidarse que el servicio es dependiente del Ministerio de Finanzas y que se está sometidos a una fuerte presión para dar a los aspectos financieros una importancia capital. Sin embargo, juzgado esto en relación con los métodos que se usaban los aspectos financieros aparecían como poco importantes, pero ello era una consecuencia del hecho que el efecto de los acontecimientos financieros podía en general

/describirse en

describirse en forma bastante burda pero que era muy difícil darles una forma cuantitativa y hacerlos aparecer como tales en las técnicas de preparación del Presupuesto Económico. En efecto se había constatado en base a cuadros de operaciones financieras que se han sido hechos en Francia relativamente temprano, puesto que los primeros datan de 1950, que había una gran flexibilidad de los comportamientos financieros y que los agentes económicos habían podido bastante fácilmente sustituir un procedimiento de financiamiento por otro, lo que hacía más difícil la previsión de los efectos de las medidas financieras. Cita un ejemplo de esto.

A fines del año 1957 a raíz de un movimiento inflacionista, el Banco de Francia y el gobierno tomaron medidas de restricción de créditos que eran bastante fuertes, con la idea que esto conduciría a las empresas a no poder financiar más su producción o sus inversiones y por consiguiente a un desaceleramiento rápido de la expansión económica.

¿Y qué sucedió? Cuando se comparan los años 1957 y 1958, se observa que las empresas tuvieron una gestión de tesorería mucho más estricta; y que disminuyeron enormemente los márgenes de sus encajes líquidos. El aumento de los encajes líquidos y semi-líquidos de las empresas había sido en 1957 de más de 2 mil millones de francos y fue en 1958 de menos de 1 000 millones de francos. Por lo demás, se observa en la cuenta de las empresas repatriamientos de capitales extranjeros del orden de 2 mil millones de francos. De esta manera los empréstitos de las empresas pudieron de un año a otro aumentar en más de 2 mil millones de francos y esto a pesar de una política de créditos extremadamente restrictiva. Se ve, por lo tanto, que de un año a otro, los circuitos de financiamiento se adaptaron muy rápidamente a las necesidades de las empresas que tenían proyectos de inversiones bastante altos, mientras que la política de créditos estaba precisamente hecha para impedirlo.

Luego se constató, en el transcurso del año 1958, una desaceleración de las inversiones que aparentemente estaba ligada mucho más a la fuerte desaceleración de la demanda de las familias que a las restricciones de crédito. Evidentemente este procedimiento de financiamiento extraordinario no puede durar. No se puede utilizar indefinidamente la propia tesorería o repatriar los capitales que se tienen en el exterior. Pero en la preparación de los presupuestos económicos a muy corto plazo las variables financieras aparecieron como no determinantes. Evidentemente no sucedió lo mismo cuando se empezaron a elaborar presupuestos económicos a más largo plazo. Hay que decir igualmente que esta flexibilidad de los comportamientos financieros era mucho más grande durante períodos en que la inflación era bastante más rápida que en el período actual de relativa estabilidad o de lento crecimiento de los precios. Pero estas posibilidades de sustitución de una modalidad de financiamiento por otra orientaron las investigaciones francesas no tanto en el estudio de los comportamientos financieros a propósito de una modalidad particular de financiamiento, sino que más bien hacia el estudio de movimientos financieros en su conjunto a fin de poder tomar en cuenta estos diferentes modos de financiamiento y de tratar de deducir las políticas financieras más apropiadas.

/Es por

Es por esto, que explica a continuación los cuadros de operaciones financieras y la manera como éstos fueron proyectados en Francia en la preparación de los presupuestos económicos. Más tarde se referirá a los trabajos que se hacen actualmente para tratar de mejorar este aspecto de los presupuestos económicos relacionando de una manera más estrecha las diversas formas de financiamiento o diversas operaciones económicas.

Cuando se refirió a la contabilidad nacional dijo que las cuentas nacionales comprendían cuadros de operaciones financieras que describen las operaciones de esa naturaleza que hacen los sectores que se distinguen en la contabilidad nacional. En efecto, los sectores son los mismos en los diferentes cuadros, sólo que en lo que respecta a los cuadros de operaciones financieras los sectores son más detallados cuando se refieren a instituciones financieras y más ampliamente en lo que se llaman los intermediarios financieros. Los intermediarios financieros son los bancos y otros organismos financieros que en su mayoría son organismos de crédito, pero igualmente es el Tesoro, es el Estado. El Estado como ya lo hemos visto actúa como un intermediario financiero puesto que él recibe depósitos, solicita préstamos y presta dinero de diversas maneras. En este cuadro las operaciones financieras se dividen según una cierta nomenclatura de hacer resaltar los comportamientos de los agentes económicos. Es por esto que se distinguen dos grandes tipos de operaciones. Operaciones que se llaman colocaciones y las operaciones que se llaman préstamos.

Las colocaciones son las operaciones que ponen en relación un prestamista y un mercado en general. Es el caso por ejemplo de la moneda, de los depósitos o de las acciones, las obligaciones, etc. Mientras que los préstamos ponen en relación dos agentes económicos bien definidos, como es el caso de los préstamos a corto y mediano plazo o a largo plazo que los bancos conceden a las empresas o a las familias, etc. En cada una de estas categorías existen categorías más finas que toman en cuenta las características técnicas de las operaciones financieras en cuestión. Y en los cuadros más detallados como el N° existe una clasificación más detallada aún en donde cada tipo de operación se descompone según el sector deudor de manera que siempre se puede saber las relaciones entre los diversos sectores.

Algo que ha sido muy importante para los presupuestos económicos, ha sido la concordancia entre los cuadros financieros y los cuadros no financieros. Hace algún momento dije que esta concordancia se hizo por intermedio de los saldos no financieros, préstamos netos o solicitudes de préstamos netos. Pero en resumen comparando los dos tipos de cuadros se observa una divergencia suplementaria, es decir que hay que agregar un ajuste para hacer coincidir ambos cuadros. Evidentemente que este ajuste en principio, manifiesta o integra todos los errores estadísticos que se encuentran en toda la contabilidad nacional pero de hecho la manera de preparar las cuentas conduce a incluir en las cuentas mismas una parte del ajuste proveniente de los errores estadísticos y el ajuste que aparece en las cuentas financieras tiene en su mayor parte una explicación económica; está ligado a diversos fenómenos en donde el más importante es la existencia de la zona del franco. No hay un control de intercambios al interior de

la zona del franco y por consiguiente los movimientos de capitales que se producen no están registrados en las estadísticas salvo algunos casos muy particulares. Y por consiguiente cuando sumas que provienen de la zona del franco se colocan en el mercado metropolitano se ve aparecer la utilización de estos fondos y en ninguna parte se ven aparecer las fuentes, y es por esto que se encuentra un ajuste. Asimismo entre Francia y el extranjero se observó en diversas ocasiones un ajuste que provenía de movimientos de fondos que no estaban registrados en las estadísticas, ya sea movimientos fraudulentos, ilegales, o ya sea movimientos al interior de las empresas que tenían filiales en el extranjero o que eran ellas mismas filiales de empresas extranjeras. La amplitud de este ajuste fué variable y alcanzó una amplitud enorme a fines de la guerra de Argelia. Había sido igualmente muy importante en los últimos años de la guerra que Francia había sostenido con Indochina en Vietnam entre los años 1953 y 1954. Esto explica en parte igualmente que la relación entre los cuadros financieros y los cuadros no financieros eran difíciles de utilizar en la preparación de los presupuestos económicos y esto proporcionaba un grado de libertad suplementario a los cuadros financieros.

Cuando ya se dispuso de cuadros financieros durante un largo período se trato de utilizarlos para las proyecciones. Esto se hizo de dos maneras diferentes.

Para la mayoría de los años los gobiernos no definían claramente una política en materia financiera y la política monetaria y financiera se hacía de una manera muy coyuntural, como quien dice casi día a día como si la política financiera tuviera que adaptarse a los comportamientos espontáneos de la economía. El modo de proyección de los cuadros financieros en el presupuesto económico trataba una vez más de proyectar en el próximo futuro comportamientos que había sido constatados en el pasado. ¿Cómo se hacía esta proyección? Y como igualmente se hace hoy día para el plan? Se hace según el dibujo que muestra el cuadro N° 6.

Cuadro N° 6

Variaciones del activo		Variaciones del pasivo	
No financieras	financieras	No financieras	financieras
			Colocaciones
			Préstamos
			Ajuste

/Este cuadro

Este cuadro representa el cuadro de operaciones financieras. En la parte izquierda, están las variaciones del activo y en la parte derecha están las variaciones del pasivo. Se dividieron cada una de las partes en dos columnas. La primera representa los agentes no financieros y la segunda representa los intermediarios financieros. Asimismo se hicieron descomposiciones horizontales. La primera parte representa lo que se llama colocaciones y enseguida la segunda parte representa el conjunto de los préstamos y la última pequeña línea al final representa el ajuste.

Cuando se ha preparado un presupuesto económico en sus cuentas no financieras se dispone de los saldos de dichas cuentas, y por consiguiente, para cada agente económico se conoce la diferencia entre el total de la columna derecha y el total de la columna izquierda, por lo menos en lo que respecta a la diferencia del ajuste. Lo primero que se hace es tratar de prever correctamente el ajuste, lo que se realiza por medio de un estudio de las cuentas de los países de la zona del franco, puesto que también el ajuste restablece el equilibrio de los movimientos financieros y no financieros para los países de la zona del franco. En seguida, se empieza por estudiar la columna de las variaciones del pasivo para los agentes no financieros. En efecto, los empréstitos de los agentes no financieros pueden estar ligados a ciertos elementos de los cuadros no financieros. Por ejemplo, los empréstitos a largo plazo pueden estar relacionados con los gastos de inversiones, los empréstitos de las familias pueden a menudo relacionarse con las compras de bienes duraderos, los empréstitos a corto plazo de las empresas están bastante bien relacionados con la variación de la producción y la variación de los stocks.

Una vez hecha la hipótesis sobre los empréstitos de los agentes no financieros si se conoce el saldo de los flujos de préstamos y la magnitud del ajuste, se sabe por consiguiente el total de sus variaciones del activo.

La variación de activo de los agentes no financieros y en particular de las empresas y de las familias se compone casi exclusivamente de colocaciones. Las empresas prestan muy poco. Dichas colocaciones son por lo general realizadas sobre el mercado financiero, tales como compras de acciones, compras de obligaciones, colocaciones en moneda, depósitos en bancos u otros tipos de colocación. Una primera hipótesis que se puede hacer es que la estructura de estas colocaciones queda igual de un año a otro o evolucionan según ciertas tendencias constatadas en el pasado y esto permite descomponer las colocaciones según el tipo de las mismas. Una vez hecho este trabajo se conocen ya las necesidades de la economía en moneda y de una manera general en colocaciones líquidas. En estas condiciones se puede, siguiendo la línea horizontal del alto de la espiral deducir, lo esencial de las variaciones del pasivo de los agentes financieros, suponiendo por ejemplo que la creación de moneda tendrá en el año próximo la misma estructura que en el año pasado. Una vez conocidas las variaciones del pasivo de los agentes financieros se puede completar el circuito terminando todos los equilibrios.

/El equilibrio

El equilibrio por supuesto puede siempre ser realizado por movimientos entre los agentes financieros y, en el cuadro de operaciones financieras, se tiene un rubro particular para estos movimientos financieros porque en Francia los movimientos entre los diversos intermediarios financieros se regular por medio de instrumentos particulares. Por ejemplo los préstamos del Banco de Francia al Estado o las relaciones entre el Banco de Francia y los otros bancos no se efectúan por medio de instrumentos ordinarios. Se puede observar que en el transcurso de estos trabajos se pueden introducir muchos conocimientos particulares cuando se puede obtener información directa sobre tal o cual aspecto de la economía, pero el esquema general es el que acaba de describir y que corresponde, en cierta medida, a la realidad de los circuitos económicos.

Por lo tanto se puede siempre construir un cuadro financiero previsional. ¿Pero qué interés representa esto? Representa varios. Primero permite a veces juzgar la inverosimilitud del presupuesto económico. Si el equilibrio no se puede realizar sino por medio de movimientos entre los agentes financieros que parecen totalmente improbables, como por ejemplo un fuerte préstamo del Banco de Francia al Estado que en ciertas condiciones políticas o económicas puede a veces juzgarse imposible, o como movimientos entre los diversos intermediarios financieros que son contrarios a la reglamentación financiera francesa que es bastante estricta. En segundo lugar, la proyección de los cuadros financieros proporciona informaciones previsionales sobre ciertos aspectos de la política monetaria. Permite en particular dar una orden de magnitud de la cantidad de moneda que se necesitará para financiar la economía el año próximo y puede también suceder que esta previsión parezca peligrosa a varios expertos financieros y conduzca a cambios de política económica.

Históricamente la construcción de cuadros de operaciones financieras previsionales tuvo una definida influencia, ya que condujo al Tesoro Público a hacer él mismo previsiones muy detalladas sobre las operaciones financieras que tendrá que hacer en el curso del próximo año. Es muy sorprendente que en un país como Francia, que tiene costumbres de gestiones públicas muy antiguas, el Tesoro Público no efectuaba sino hasta una época muy reciente previsiones completas y detalladas sobre sus operaciones en el curso de los años próximos y su gestión era de hecho a muy corto plazo, lo que probablemente condujo a errores de política económica. Hay aquí un primer tipo de proyección. Este tipo de proyección había sido empleado igualmente para el plan y había permitido poner en evidencia necesidades nuevas orientaciones de la estructura financiera francesa.

El problema a largo plazo es el siguiente. Cuando el ahorro de las familias crece, las colocaciones de las familias crecen consiguientemente, y las familias hacen en general estas colocaciones en forma bastante líquida, depósitos en bancos, depósitos en cajas de ahorro o en moneda. Por el contrario, los empréstitos a las empresas se tratan de hacer bajo una forma a más largo plazo. La manera como los intermediarios financieros transforman las colocaciones a corto plazo en préstamos a largo plazo y

/determina entonces

determina entonces en cierta medida las posibilidades de financiar el plan. Además, la estructura bancaria francesa hace esta transformación difícil porque los bancos se descomponen en dos categorías. Los primeros, que reciben los depósitos pero que no tienen derecho a otorgar préstamos a largo plazo a las empresas y los otros que pueden hacer préstamos a largo plazo pero que no tienen derecho a recibir depósitos o por lo menos tienen limitada esa posibilidad. Es por esto que en Francia se han visto desarrollarse organismos financieros que han tomado mucha importancia precisamente porque han podido realizar esta transformación. Desde hace algunos años el gobierno define más claramente su política financiera y esto por lo demás sucedió en varias oportunidades en el pasado. En particular el gobierno fijó límites al aumento de los créditos a corto plazo otorgados por los bancos lo que era una manera de regularizar el aumento de los mercados monetarios. Por supuesto que cuando se conocen restricciones de orden ya no se puede utilizar la forma de preparación ya descrita y que proporciona la iniciativa en materia financiera a los agentes no financieros. Por el contrario, hay que comenzar a proyectar las operaciones definidas por el gobierno, como por ejemplo el aumento de los préstamos a corto plazo, lo que permite cuando se conocen más las previsiones de la balanza de pagos y las previsiones referentes al Estado hacer una previsión en lo que respecta a la política monetaria en su conjunto.

Se observan, pues, restricciones que conducen a describir comportamientos diferentes de los del pasado y precisamente la finalidad de esta política monetaria es producir cambios de comportamientos que se juzgan deseables por el gobierno. ¿En estas condiciones, la preparación del cuadro financiero llega a conclusiones diferentes de las mencionadas. En particular, permite ver si estos cambios de comportamientos pueden ser muy importantes o pequeños. Si por el contrario, la política monetaria combinada con las previsiones del presupuesto económico no financiero conduce a la hipótesis de cambios de comportamientos muy importantes hay que estudiar la realidad de estos cambios o ver si constituyen simplemente una esperanza del gobierno sin probabilidad de ejecución. En ambos casos, hay que hacer proyecciones que pueden cambiar el presupuesto económico. Por ejemplo, para 1964 y 1965, no me acuerdo muy bien, la política de créditos impuesta por el gobierno llevaba a un aumento extremadamente bajo de la masa monetaria, pero al mismo tiempo la división de análisis especialista en asuntos financieros pensaba que la tendencia coyuntural conducía a las familias y a las empresas a utilizar una parte de su caja para financiar sus gastos corrientes y, por consiguiente que la acumulación de moneda por parte de las juntas sería excesivamente baja. Ello permitió, en alguna manera, prever el éxito de la política económica y de la política financiera dándole en cierta manera un carácter que se llama filocíclico. Es decir, que el gobierno toma medidas que van en el mismo sentido corriente de la economía, lo que evidentemente facilita su éxito.

Actualmente se trata de ir un poco más lejos en el detalle y se busca la forma de precisar la relación recíproca entre los aspectos financieros y los no financieros. La preocupación por estas relaciones

/existía en

existía en sus espíritus, pero que les era difícil cuantificarla y precisarla y se había tratado por medio de la proyección de los equilibrios financieros tener un medio para juzgar la influencia de los acontecimientos financieros sobre los acontecimientos no financieros. En este sentido, cita algunos ejemplos o más bien algunas constataciones extraídas del cuadro de operaciones financieras de los últimos años. Primeramente, en lo que respecta a la previsión del consumo de las familias o más generalmente en lo que se refiere a la distribución del ingreso de las familias entre el consumo y el ahorro no se encuentran pruebas estadísticas de que los elementos financieros tenían importancia. Es decir que, dada la precisión de las cuentas y la precisión de las proyecciones se puede explicar correctamente este uso de los ingresos de las familias sin hacer alusión a variables financieras. En otras palabras, se puede describir la economía como si las familias decidieran primeramente sobre su consumo y sus ahorros, y luego sobre la utilización de ese ahorro en sus diversas formas, tomando en cuenta esta vez los elementos financieros propiamente dichos. Esto es lo que se traduce en la ecuación que se presenta en el modelo utilizado para el Presupuesto Económico en Francia.

En lo que respecta a la inversión de las familias, siempre se pensó - por el contrario - que estaba en parte influida por el monto de los préstamos que otorga el sector público a las familias para la construcción de viviendas, ya que existe al respecto en Francia una política sistemática de préstamos para ese objeto. Antes existía una política de préstamos a mediano plazo, pero a raíz de una recomendación del Fondo Monetario Internacional, estos préstamos fueron en cierta medida transformados en su naturaleza. En ambos casos se podía describir el comportamiento de la inversión de las familias relacionándolo con el monto de estos préstamos. Por lo menos, en lo que respecta a una cierta parte de la inversión. Desgraciadamente esta relación fue la causa del error más grande que se haya cometido en los presupuestos económicos en Francia y debe señalar este error, para demostrar hasta qué punto este asunto de cambios rápidos de estructura debe estar siempre presente en nuestras mentes.

A fines de 1963, en el momento del plan de estabilización, el gobierno quiso desacelerar la expansión de la vivienda, pues el sector construcción era uno de los focos de donde partían los movimientos de alzas de precios. El gobierno por lo tanto desaceleró y aún disminuyó en valor absoluto los préstamos para habitación. Por consiguiente, aplicando el modelo parcial que se utilizaba en esos sectores desde hacía varios años se pudo hacer una previsión de aumento de la construcción de habitaciones por parte de las familias que fue del orden de 4 o 5 por ciento, en circunstancias que en los años anteriores las cifras fueron más elevadas. Sin embargo, el aumento de la inversión familiar en habitaciones fue de 18 o 20 por ciento, es decir, que la reducción de los préstamos fué acompañada de una formidable expansión de la construcción. Evidentemente es extremadamente desagradable constatar que la gente no se comporta de la forma como tenía la costumbre hacerlo. Posteriormente, se encontraron

/muchas razones

muchas razones ligadas a la repatriación de capitales desde Argelia, relacionados tal vez a un cambio de comportamientos de las familias que consentían en gastar más para la habitación y ligados sobre todo a un cambio de comportamiento de los productores que tomaron la costumbre de construir habitaciones en base a financiamientos privados sin tratar de beneficiarse con préstamos del Estado. Esto mostró que la relación entre los préstamos del Estado y la inversión de las familias era más difícil de lo que se imagina. Por el contrario, existe una relación muy estrecha entre la construcción de habitaciones sociales y los préstamos del Estado en este sector. Por supuesto que esta relación se tomó siempre en consideración en la preparación de los presupuestos económicos.

También se ha tratado de estudiar las relaciones entre la política de restricción de créditos a corto plazo y el aumento en valor de la producción. Ya se dió el ejemplo del año 1958 y ya se vió que en la preparación de los cuadros financieros para 1964 y 1965 se utiliza dicha relación, en la medida en que se pudo pasar de una previsión sobre los créditos a una previsión sobre la masa monetaria. Pero la relación con elementos no financieros es muy difícil de afirmar. Existe en Francia una tendencia que está representada por economistas de gran renombre que pretende que la limitación del crédito es siempre suficiente para limitar el alza de la producción en valor cuando ella se desacelera, lo hace esencialmente en lo que se relaciona con los precios. Sin embargo, en 1958 por ejemplo hubo no una desaceleración sino una aceleración del valor de la producción debido esencialmente al alza de los precios. Es decir que la política de restricción de créditos tuvo el efecto inverso del que se esperaba. Esta política no tiene en absoluto el mismo significado según el estado de los mercados de los factores de producción o del mercado de productos. Hoy día la relación parece más eficaz y esto es lo que inspiró en cierta medida la política de estos últimos años.

Finalmente en lo que respecta a las inversiones de las empresas, las posibilidades de sustitución de ciertos medios del financiamiento por otros parece cada vez más difícil, y se empesó a darle una cierta importancia a las relaciones que pueden existir entre las inversiones de las empresas y los capitales a largo plazo que pueden procurarse. Capitales a largo plazo que pueden provenir de sus ahorros propios, de las acciones u obligaciones que ellas colocan sobre el mercado financiero o de los préstamos a largo plazo que pueden obtener.

Para las previsiones del año 1967, habiendo construido un cuadro de operaciones financieras después del presupuesto económico, se observa que estos préstamos a largo plazo eran muy limitados. Por una parte, el ahorro de las empresas no crecía mucho y, por otra, el mercado financiero en Francia era extremadamente malo en ese momento, y a pesar de las medidas tomadas por el gobierno, no parece aún mostrar mejoría. Finalmente, la oferta de préstamos a largo plazo será limitada en 1967 por la rigidez de estructura ya referida. Además la política del tesoro prevista para 1967 tenía como consecuencia disminuir aún más las posibilidades de prestar a

/las empresas

las empresas por ciertos organismos financieros. Esto nos ha llevado a pensar que las inversiones previstas por las empresas, las que ellas habían declarado en las encuestas sobre las inversiones, finalmente no serán realizadas. Por ello, el presupuesto económico preparado finalmente para la inversión de las empresas da una cifra más baja que la que declararon ellas mismas. Aquí existe entonces un ejemplo de relación muy precisa entre ciertos tipos de variables financieras y ciertos tipos de variables económicas. Este es el estado actual de nuestras investigaciones.

El Sr. Mayer dice que cuando se hacen proyecciones a largo plazo hay que darle una importancia al movimiento espontáneo de la economía. Mientras este movimiento no provoque crisis se puede fijar como finalidad de la política económica regularizar el crecimiento dando inflexiones al movimiento espontáneo. Se observa igualmente que los medios de política anticíclica cuando se aplicaban severamente conducían en el mejor de los casos a la desaceleración del crecimiento y que en el conjunto del período la tasa de crecimiento en términos medios era elevada a pesar de las pequeñas inflexiones. Por consiguiente, todo esto refuerza la idea que el movimiento espontáneo de la economía debe ser corregido pero que la política económica debe tomarlo en cuenta.

Como el desenvolvimiento del movimiento espontáneo de la economía no es nunca muy fácil de prever exactamente, hay que hacer estudios imaginando diversos tipos de evolución posibles teniendo en cuenta las medidas ya tomadas en el plan y luego hay que definir una política económica considerando cada evolución de manera de realizar lo mejor posible el plan. De manera que estos estudios de trayectoria no tienen como finalidad tomar el año terminal como un dato y de imaginar todos los caminos posibles para ir de la partida a la llegada, sino que tomar el año de partida como un dato, estudiar las diversas vías en las cuales podía comprometerse espontáneamente la economía teniendo en cuenta una vez más lo que ya estaba decidido en el plan y describir políticas económicas lo mejor adaptadas a cada tipo de evolución considerando esta vez los objetivos del plan.

Por ejemplo, la evolución espontánea de la economía en el curso del período 1966 a 1970 será del mismo tipo que la evolución de la economía que se conoció durante el período de 1949 a 1964. Durante este período de 15 años cada vez que hubo una recuperación muy rápida se llegó al pleno de la mano de obra. Las tasas de salarios y los precios aumentaron rápidamente y se produjeron movimientos inflacionistas que condujeron al gobierno a tomar medidas de estabilización que llevaron a una desaceleración o a un retorno de la economía.

En el ejemplo, el período 1966-1970 está concebido dentro de esa idea general. Solo se describieron con precisión y se calcularon las cuentas 1966-1967, y para el resto se contentaron con describir la evolución general. Si en ese período se hubiese tenido un modelo formalizado probablemente se habrían calculado los otros años, pero esto no habría tenido un interés particularmente grande.

/Pero la

Pero la idea principal de este conjunto de variantes es que se reproducen los mecanismos que en el pasado registraron una evolución cíclica y que en los años siguientes se observa un crecimiento rápido seguido de un alza más rápida de los precios y medidas de detención de la inflación que se producen al final del período y que acarrearán cambios hacia el año 1970. Por el contrario otras variantes describen una evolución de la economía en la cual cambios de estructura que consideraron en el quinto plan conducen a un cambio en el movimiento espontáneo de la economía. Estos cambios de estructura están relacionados por un lado con un fenómeno absolutamente cierto y es que el aumento de la población activa será más rápido durante el quinto plan que en los planes precedentes y tiene un cambio institucional esperado que sería la puesta en marcha de una política de ingresos que permitiría regularizar en una cierta medida, los diversos ingresos de las empresas y los salarios. Esto llevaría a un crecimiento más regular y a retardar por lo menos y tal vez aún a impedir los movimientos de carácter inflacionistas y los movimientos que llaman de sobrecalentamiento que se producen siempre después de los períodos de recuperación.

El Sr. Herschel dice que la estimación de las inversiones como lo expresó el Sr. Mayer parece implicar que hay un mecanismo tipo aceleración o algo así mientras que había hablado de otra forma, cabe decir de determinadas inversiones. Dice que Mayer afirmó que el aumento del consumo llevaría a un mayor aumento de las inversiones.

El Sr. Mayer responde que en efecto en este modelo y sobre todo para los presupuestos económicos a bastante largo plazo se ponen en marcha mecanismos que son del tipo aceleración en la medida en que el fuerte crecimiento de la inversión por lo menos en la trayectoria del tipo 1, están engendrados por fuerte aumento del consumo.

En el cuadro de la preparación de este presupuesto económico se observa que había elementos que no eran en absoluto ciertos. Se elabora este presupuesto como un presupuesto previsional. En particular se toma para las inversiones de las empresas una cifra que estaba calculada a partir de las declaraciones de las empresas mismas, luego se construyó un cuadro financiero según los métodos ya explicados. Esto permitió constatar que los empréstitos a largo plazo de las empresas más sus propios ahorros eran un monto particularmente bajo comparado a sus inversiones, lo que no significa un imposible pero que nunca antes se había constatado y es por eso que se pensaba que aún en esa época del año se estudaron diversas variantes en el caso en que los comportamientos de las empresas se mantuviera como el de los años precedentes. Por lo tanto se hicieron variantes de este tipo y al presentarlos al gobierno se propusieron medidas de política económica que conducían en el caso en que este comportamiento fuera el correcto, a permitir un crecimiento de la inversión del orden del que las empresas preveían y con las definiciones de dos tipos de hipótesis. Esto sucedía a fines del mes de agosto y el Ministro de Finanzas no pensó en adoptar las medidas que habían sido propuestas. Por una parte, medidas que se referían a los impuestos o por

/otra parte

otra parte medidas financieras. Y es por este motivo que el presupuesto económico presentado finalmente al Parlamento y que figura en un documento ya visto comprende una inversión de las empresas que es más baja que las que habían sido previstas en las primeras hipótesis del presupuesto económico. El jefe de gabinete del Ministro de Finanzas manifestó que se había querido castigarlos al no adoptar las medidas de política económica dándole una proyección más baja. Y evidentemente es un poco esto lo que sucedió. Sin embargo estaban ciertos que ciertas medidas finalmente serán tomadas, por lo menos que el gobierno hará un empréstito y que volverá a prestar el monto a una tasa de interés muy baja a las empresas y tal vez aún que ciertas decisiones propuestas por el plan referente a la estructura bancaria destinada a facilitar la transformación.

El Sr. Mayer dice que para comprender bien este ejercicio hay que pensar en la fecha en que está hecho. Es un ejercicio sobre el año 1967 y años siguientes y se hace en diciembre de 1965 es decir en un momento en que no se tienen que tomar decisiones para el año 1967 pero en donde es necesario que el equipo reflexione sobre trabajo que será efectivamente propuesto al Ministro 6 u 8 meses más tarde. En ese momento se tiene por lo tanto un poco de tiempo para tratar de describir comportamientos diferentes. La preparación de esta nota fué efectivamente muy larga porque era la primera que se hacía de este tipo y hubo que estudiar muchas series del pasado para describir de una manera bastante segura los comportamientos que se toman en cuenta en la trayectoria N° 1. Para los comportamientos diferentes que están descritos en las trayectorias 2 o 3 los estudios fueron mucho menos largos pues no se trataba de estudiar comportamientos ya realizados en el pasado sino que de imaginar el cambio de los comportamientos que serían aportados por condiciones nuevas y es siempre más fácil imaginar cosas para el futuro que verificar con mucha precisión lo que efectivamente sucedió en los años anteriores. Además, repite, la finalidad no era hacer un estudio de fondo y hacer una teoría de la evolución económica, no es en absoluto su papel, sino que de describir comportamientos de manera simple de modo de poder reflexionar con anticipación en las diversas maneras en que se desarrollaría la economía. Algunos meses más tarde en el momento en que se presentaron las cosas al Ministro la posición evidentemente es diferente.

El señor Mayer se pregunta: ¿debemos presentar al gobierno diversas variantes o debemos escoger una? Sobre este punto, o sea, la relación entre los presupuestos económicos y el gobierno, no hay una respuesta válida de una vez por todas y para todos los países y de esto esta seguro pues mi respuesta a esta pregunta fué bastante diferente en el tiempo.

Hace algunos años se hacían los informes de una manera muy comprometedoramente proponiendo una política y dando a las variantes un carácter un poco exagerado para demostrar bien los inconvenientes que podría tener. No fué siempre esto un éxito en particular cuando la política económica que se recomendaba era sensiblemente diferente de la que los ministros habría adoptado espontáneamente y comprendimos que necesitábamos más flexibilidad.

/Hoy día

Hoy día estamos en relación más estrechas con el gabinete del Ministro de Finanzas como lo expliqué el primer día y a pesar de que a menudo hay diferencias entre nuestra manera de enfocar la economía y la del Ministro de Finanzas desde hace algunos años estas diferencias no son tan grandes. Ya sea porque nosotros hemos influenciado en la manera de pensar de los Ministros o bien a la inversa, que el hecho de trabajar para el Ministro desde muchos años haya cambiado nuestra manera de pensar. Tal vez probablemente sucedan ambas cosas a la vez. En estas condiciones las pueden proponer en nuestros documentos posibilidades de evolución diferentes. Tanto más que en estos ejercicios de trayectorias las variables que hacen pasar de una hipótesis a otra son variables exteriores y sobre las cuales ni ellos ni el Ministro de Finanzas tiene mucha acción. Y la idea que una política económica debe saber adaptarse al movimiento de la economía que no supo prever es una idea que ahora los Ministros de Finanzas tienen puesto que esta idea fué incluso inscrita en el plan cuando se previeron estos indicadores que llamé "luces de alarma" y a que se refirió antes. Esto no impide que personalmente siempre halla pensado que un servicio de previsión no debe contentarse con exponer variantes y decir al Ministro si Ud. hace esto sucederá esto otro sino que debe comprometerse un poco más y dar su opinión sobre las diversas políticas económicas. Esto es por lo demás lo que siempre hemos hecho.

El Sr. Pedro Sainz pregunta si ¿las trayectorias 1, 2 y 3 contienen distintas políticas económicas? Vale decir, aquí hay comportamientos distintos; ¿para cada comportamiento distinto se prepara una política económica o para un comportamiento se preparan varias políticas económicas?

El Sr. Mayer responde que en la nota que aparece a principios del estudio no se describieron las políticas económicas con precisión. En las notas siguientes a medida que se desarrollaba este ejercicio se trató de precisar las políticas económicas para el año 1967 pero no para los años siguientes, tratando cada vez de describir una política económica que estaba adaptada a los comportamientos espontáneos teniendo en cuenta los objetivos del plan. Por consiguiente, en estos estudios de variantes preparatorias no habían verdaderas variantes de política económica pero habían diversos tipos de economías y a cada tipo estaba relacionada una política económica.

En el momento en que se presentan las cosas para la discusión en la Comisión de Cuentas de la Nación, se prefirió presentarlas a la inversa, es decir presentar las políticas económicas porque es una manera talvez más directa de llamar la atención de los economistas y funcionarios que leen generalmente los informes. En los meses que siguieron, a medida que el aspecto espontáneo del año 1967 se hace más preciso, por el contrario se ven llevados a hacer proposiciones diferentes en donde el elemento distintivo de las variantes son políticas económicas diferentes.

/El Sr.

El Sr. Núñez del Prado dice que cuando se habla de distintas alternativas había implícita una política económica, la pregunta es: ¿el modelo les da orientaciones o les fija específicamente cuál debería ser esa política económica?

El Sr. Mayer dice que todas esas variantes en primer lugar han sido estudiadas con la idea de una política económica media tal como estaba descrita en esa época como debiendo tener que traducir la política del 5° plan. Por lo tanto, al principio no había idea de la influencia directa de tal o cual tipo de economía sobre la evolución espontánea pero por el contrario tratar de describir movimientos que sucederían en la hipótesis de una política económica media. El modelo empleado era en ese momento un modelo demasiado global para poder constatar otras variantes de política económica de variantes muy burdas que no fueron tomadas en cuenta en ese momento del trabajo.

Luego se refiere a un asunto que no estaba previsto en el programa inicial. Trata de las relaciones entre el presupuesto económico y el estudio de la coyuntura.

Va a mostrar tres tipos de relaciones entre estos dos trabajos. Se verá por una parte que para el estudio de la coyuntura se necesita reunir informaciones que son útiles para el presupuesto económico y en segundo lugar se verá que la aproximación entre el presupuesto económico y los estudios de coyuntura hechos en el momento en que se prepara el presupuesto económico, primeramente permiten mejorar el presupuesto económico y proporcionar informaciones sobre la evolución en el tiempo de ciertas variables y en tercer lugar se verá que los estudios de coyuntura hechos en el transcurso de un año permiten controlar la ejecución del presupuesto económico. Se terminará mostrando en qué condiciones estas relaciones entre los dos tipos de trabajo pueden ser mejoradas.

En primer lugar, se debe decir que los estudios modernos de coyuntura son bastante diferentes de lo que eran hace 30 o 40 años o aún 20 años. En esa época el especialista de la coyuntura tenía como método principal examinar las variables una por una y prolongar sus tendencias, o aún algunas veces prolongar en algunos meses relaciones entre diversas variables constatadas en el pasado. La base de los estudios de coyuntura era por lo tanto una serie de estudios parciales. La coyuntura moderna por el contrario trata de tomar la economía bajo todos sus aspectos y en cierta medida hacer un trabajo de síntesis sobre el conjunto de la economía. Pero sin embargo la forma de estos trabajos es muy diferente pues las regularidades económicas son mucho menos sensibles sobre el corto plazo que sobre períodos un poco más largos y es por esto que los estudios de coyuntura no han tomado, por lo menos en Francia, la forma de proyección de contabilidad nacional. Por supuesto no consideran la economía de una manera tan completa como los presupuestos económicos pero ciertamente mucho más que como se hacía hace algunos años. Esto condujo al especialista de la coyuntura a reunir un gran número de información directa puesto que

/en conformidad

en conformidad a lo que se dijo antes para estudios de tan corto período la utilidad de la información directa y la posibilidad de utilizarlas son mucho más grandes que para estudios a más largo plazo. En Francia en particular, se hacen muchas encuestas por sondeo a los diversos agentes económicos. Y la multiplicación de los estudios por sondeo resultó útil y rentable aún bajo el punto de vista de organización porque cuando se dispone de una buena red de encuestadores sobre el conjunto del territorio nacional que se utilizan para una encuesta en particular se pueden igualmente utilizar para otras encuestas y el costo marginal para cada encuesta suplementaria disminuye rápidamente.

Las principales encuestas que se efectúan en Francia para el estudio de la coyuntura son las siguientes: Cada mes se hace una encuesta a los jefes de empresas industriales sobre la producción, el stock, los precios, las inversiones etc.; se les envía un cuestionario bastante detallado y para casi todas las preguntas se les pide responder de una manera cualitativa, por ejemplo, si piensan que la proyección en el curso de los tres próximos meses y en lo que respecta a sus empresas, va a aumentar, quedará estable o va a disminuir. De la tabulación de todas las respuestas a este cuestionario se sacan informaciones sobre la probabilidad de tal o cual tasa de crecimiento en la industria en cuestión. Estos son métodos que fueron preparados desde el punto de vista estadístico en particular en el Instituto Ifo de Múnchen (Alemania) y que actualmente están bastante difundidos en el mundo. Esta encuesta se lleva a cabo todos los años o por lo menos 11 veces en el año porque no se hacen durante el mes de agosto. Tres veces por año a las mismas empresas se les hace una encuesta sobre las inversiones productivas. Dicha encuesta es evidentemente importante porque aquí se solicitan respuestas cuantitativas. Se les pide a los empresarios proporcionar el monto de las inversiones el año precedente y el aumento de los gastos de inversiones que prevén para el año próximo. Aún se les pide a los empresarios distinguir en los proyectos de inversiones los que les parecen ciertos y los que se realizan sólo en ciertas condiciones, y se les pide precisar si lo que permite la realización de este segundo tipo de inversiones son problemas relacionados con sus ventas o con sus medios de financiamiento o con otras variables de manera de tener no sólo una previsión de inversiones sino que una verdadera relación entre la inversión y las otras variables.

Ahora cinco veces por año se hace una encuesta sobre el comercio al detalle. Se les pide a los comerciantes el mismo tipo de preguntas sobre sus previsiones y esto igualmente en el momento en que se elaboran los presupuestos económicos proporciona una información bastante utilizable en la medida en particular, en que esto da información sobre el stock que existe entre los comerciantes y sobre sus previsiones de variación de estos stocks. Tres veces por año se hace una encuesta sobre las intenciones de compra de las familias que proporciona en especial informaciones útiles sobre la demanda de bienes duraderos y en particular sobre la demanda de automóviles. Actualmente se preparan otras encuestas sobre las empresas de construcción y sobre los artesanos, porque la encuesta a los jefes de empresas se aplica solamente a una muestra de empresas que tienen más de 10 obreros.

Los estudios de coyuntura tienen como subproductos un cierto número de informaciones directamente utilizables para el presupuesto económico y a medida que los años pasan conocemos mejor la manera cómo los empresarios responden a estas encuestas y llegamos a utilizarlos mejor. Por lo demás, no está excluido que exista un efecto de la utilización de estas encuestas sobre la manera como están completadas y que el conjunto de los empresarios franceses no utilice la respuesta a estas encuestas como un medio de presión sobre la opinión pública y sobre el gobierno. Este es evidentemente el peligro de utilizar directamente este tipo de encuestas para conclusiones que servirán para preparar la política económica, pero es un peligro que se puede evitar estudiando cuidadosamente las encuestas.

El segundo tipo de relación entre el presupuesto económico y la coyuntura es que en el momento en que se prepara un presupuesto económico, conocer el estado actual de la coyuntura y más aún las previsiones para los próximos meses, permite verificar la calidad del presupuesto económico y algunas veces prever el desenvolvimiento en el tiempo de ciertas variables.

El presupuesto económico tal como se ha descrito proporciona valores medios para cada variable para el conjunto del año y el modo mismo de preparación de los presupuestos hace que la precisión en el tiempo no es nunca muy grande. Nunca sabemos si lo que describimos para un año sucederá exactamente entre el primero de enero y el 31 de diciembre, proque los métodos no son métodos ajustados en el tiempo. Este ajuste en el tiempo puede facilitarse por el estudio de la coyuntura. Si se dibuja una curva que represente en forma burda la evolución de la producción industrial en el curso de los años 1963, 1964 y 1965 se verá que no es absoluto preciso y no se trata de un documento estadístico. En la curva dibujada al final del año 1963 en el momento indicado por la línea vertical punteada hicieron un presupuesto económico para el año 1964. Se trataba de presupuesto económico que tomaba como política económica la política llamada de estabilización. Todos los estudios anteriores sobre el año 1964 y en particular los presupuestos exploratorios hechos antes nos habían demostrado claramente que el período de expansión que habíamos conocido estaba acercándose a su final. Sabíamos que la balanza del comercio exterior no sería buena en 1964, se sabía también que los gastos del Estado que había sido fuertemente aumentados los años precedentes a causa de los repatriamientos de Argelia, iba a tener un crecimiento mucho más bajo y se sabía igualmente que los proyectos de los empresarios en materia de inversiones era relativamente bajos. Además el gobierno tomó medidas de estabilización que se habían aconsejado.

Estas medidas de estabilización disminuían los préstamos que el Estado acordaba a las familias para construcción de viviendas. Todo esto condujo a un presupuesto económico para 1964 en el cual el aumento medio de la producción industrial está representado por la línea horizontal punteada del año 1964. Era este el resultado del cálculo. En ese momento el estudio de la coyuntura demostraba primeramente que este nivel medio para 1964 había sido ya alcanzado y que por consiguiente la previsión significaba una estabilidad completa de la economía. Además estos

/estudios mostraban

estudios mostraban que las previsiones de los empresarios eran las de un crecimiento continuo y los colegas especialistas en la coyuntura afirmaban que la producción industrial iba a continuar creciendo durante los meses venideros y por consiguiente que el presupuesto económico no podría ser realizado en 1964 sino a costa de una muy grande recesión. Confiesa muy francamente que no se tomaron suficientemente en cuenta sus observaciones pues estaban convencidos que los empresarios sobreestimaban mucho el aumento de la demanda y que sus propias previsiones de previsión no serían realizadas. En resumen, se equivocaron completamente y algunos meses después tuvieron que aumentar las previsiones del presupuesto económico. En efecto los empresarios continuaron produciendo como lo habían previsto. Habíamos previsto correctamente la demanda y esto condujo a una fuerte acumulación de stocks que no estaba prevista en el presupuesto económico.

Otro error cometido ese mismo año es que la construcción de vivienda por las familias fué mucho más grande de lo que se pensó a pesar de las medidas adoptadas por el gobierno.

El año siguiente cuando se hizo el presupuesto económico para 1965 a principios del año 1965 se vieron llevados a hacer una previsión de producción industrial un poco más grande que la del año 1964. Las escalas no están muy bien respetadas en mi dibujo y las desviaciones entre las dos líneas para 1964 deberían ser menos grandes y las desviaciones entre 1964 y 1965 deberían ser un poco más grandes. Pero de todas maneras para que nuestra previsión de 1965 sea realizada en vista del estado de la coyuntura en el momento en que se hacía el presupuesto económico y en vista de la previsión de los jefes de empresa en esa época era necesario un aumento muy rápido de la producción industrial a fines de año. Ahí aún pensamos que los empresarios subestimaban el aumento de la demanda o que voluntariamente ellos daban indicaciones demasiado pesimistas y se previó que el crecimiento de la producción industrial empezaría antes, lo que disminuía un poco el aumento a fines de año. Esta vez si que tuvieron razón y desde el mes de abril finalmente combinando los dos tipos de estudios se dieron índices previsionales de la producción industrial para los meses futuros que fueron muy correctamente realizados.

La combinación de los dos tipos de estudios pueden ser muy fructíferas. El ejemplo que se acaba de describir habría podido servir para mejorar el presupuesto económico de 1964, para mejorar la interpretación del estudio de coyuntura en 1965 y para prever correctamente el desarrollo de la producción industrial en el tiempo.

El tercer tipo de relación entre el presupuesto económico y los estudios de coyuntura es el control de la ejecución del presupuesto económico en el transcurso del año. Para esto era muy útil que se dispusiera de una serie de índices en los cuales se eliminó las variaciones estacionales, de manera de disponer en cada momento del valor de un índice que representa la tendencia al aumento anual sin considerar las influencias del período al cual se refiere estos índices. En Francia se dispone de muchas series cronológicas en las cuales las variaciones estacionales han sido eliminadas. Por supuesto que hay varios métodos de eliminación de

/variaciones estacionales

variaciones estacionales y que cada una de entre ellas da una interpretación de lo que son las variaciones estacionales y que estos no son cálculos precisos o más bien cálculos cuya significación económica sea precisa. Pero es un gran mejoramiento con relación a la utilización directa de las series cronológicas.

En la realidad, no se utilizaron todas las series estadísticas de que se disponía para seguir la evolución de los presupuestos económicos sino que algunas de ellas porque las consideraron las más importantes o porque el gobierno pidió seguir las porque se trata de variables que tienen importancia política. El primer índice, que se siguió es el índice de variaciones adicionales de la producción industrial. Se dispone de este índice con un mes de atraso más o menos, el índice del mes de junio está disponible a fines del mes de julio. Esto da una indicación muy utilizable. Asimismo el índice de precios que se conoce con menos de un mes de atraso permite controlar el alza de precios del presupuesto económico. Se utiliza igualmente el índice de tasa de salarios que es calculado cada trimestre y se aplican igualmente las estadísticas sobre la cesantía que se conocen cada mes pero que son de muy mala calidad y difíciles de interpretar. Asimismo se siguen los índices de comercio exterior que se conocen rápidamente pero se sabe que las variaciones mensuales del comercio exterior generalmente son poco significativas pues pueden provenir de fenómenos aleatorios, la evolución rápida del comercio exterior es bastante regular y es por eso que se necesita de varios meses para apreciar correctamente la evolución real del comercio exterior. Hay otros indicadores más rápidos que dan indicaciones como las compras de automóviles que se conocen muy regularmente o las compras en las grandes tiendas y estadísticas financieras como los balances del Banco de Francia que se conocen todos los meses y que proporcionan indicaciones sobre la moneda. Además 4 veces se efectúan síntesis de coyuntura que dan una indicación de conjunto sobre la situación económica en la época considerada. Por consiguiente en el curso del año se pueden constatar desviaciones entre lo que está descrito por el presupuesto económico y lo que realmente existe. Sólo se pueden constatar estas desviaciones para las variables para las cuales se estableció la evolución en el curso del año. Es el mismo problema para el presupuesto económico que el de la trayectoria referida para las relaciones entre el presupuesto económico y el plan. Sin embargo, debo decir que el estudio de las variaciones previsionales en el curso del año no es algo muy fácil y que existe una cierta flexibilidad que es más grande para la evolución en el curso del año que para las cifras anuales en su conjunto. Las restricciones que da el presupuesto económico son bastante grandes y cree que se tendría una visión errónea pensando que la evolución de la coyuntura debe ser omada en consideración antes que nada. Existen restricciones anuales que son bastante grandes. Solamente la precisión en el tiempo del período en que estas restricciones se manifiestan no es muy grande.

Tomando la figura descrita en el cuadro y partiendo del año 1964, se ve que los fenómenos que se han descrito y que estaban representados por la primera línea punteada horizontal, efectivamente se produjeron

/pero estaban

pero estaban desfasados en el tiempo a causa de los movimientos de stock y la previsión que se había hecho estaba mejor realizada sobre el período febrero-febrero que sobre el período diciembre-diciembre. Pero al mismo tiempo que se utilizaban estos medios de control hay que abstenerse de volver a utilizar el presupuesto económico en cuestión a cada instante porque si se hiciera esto se estaría demasiado sensibles a movimientos de muy corto período que pueden luego anularse en los meses que siguen. Cuando no se está muy seguro de los estudios de coyuntura y de la evolución real de la coyuntura en los meses futuros, es más bien una cualidad para el hombre que prepara los presupuestos económicos el ser muy testarudo y pensar que si mantiene su punto de vista los acontecimientos terminarán por darle la razón. Y generalmente es lo que sucede, lo que proporciona un gran agrado y da la impresión que se dirige la economía. Pero no es en absoluto cierto.

Esta última observación no debe considerarse como anulando la anterior o como negando la importancia muy grande del control de la ejecución de los presupuestos económicos por estudios de coyuntura sino para precisar que antes de transformar este control en acción verdadera hay que ser muy prudente pues las previsiones de evolución en el tiempo, por el momento no son muy precisas. Para terminar con este problema quisiera que observaran que entre el presupuesto económico y la coyuntura hay una condición de comparación y es que las mismas variables se vuelven a encontrar en los dos tipos de estudios. Asimismo como se dijo las comparaciones entre el presupuesto económico y el plan no podrían efectuarse sino en el caso que las mismas variables se volvieran a encontrar en los dos tipos de estudios. Por el momento esto condujo a trabajo siguiente: se preparó un presupuesto económico. Lo hacemos de una manera detallada y a partir de los estudios detallados reconstruimos las magnitudes que son estudiadas por los coyunturistas. Es así como en las previsiones de presupuesto económico en base a previsiones detalladas de producción, se hizo una predicción del índice de producción industrial que no cubre por lo demás más que una parte de la industria. Asimismo a partir de las previsiones de precios se hace una previsión del índice de los precios que en Francia se establece a partir de los precios de 259 productos solamente, y asimismo para los otros índices ya referidos.

Otro procedimiento sería a la inversa dar a los estudios de coyuntura la forma que tiene el presupuesto económico es decir prever la evolución a corto plazo de las principales magnitudes de la contabilidad nacional. Esto no se había hecho en Francia hasta este momento pero es menos útil que la manera que acaba de describir porque esto lleva a estudiar la evolución en el tiempo de magnitudes como la producción de servicios para los cuales no se tiene control en el transcurso del año. Sin embargo, es una vía en la que ellos se comprometen y en la cual otros países se han comprometido desde hace mucho tiempo. Es la de los presupuestos económicos trimestrales que proporcionan para cada trimestre previsiones en los cuadros mismos de la contabilidad nacional.

/Por ejemplo

Por ejemplo en Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, las previsiones de presupuesto económico se hacen en una forma que es muy blobal y que no tiene la amplitud de los presupuestos económicos que se han descrito pero que da las previsiones para los cuatro o cinco trimestres futuros lo que da una descripción en los términos de la contabilidad nacional de la evolución en el curso de este período. Se concibe que tales presupuestos económicos sean más fáciles de utilizar para dar con algunas cifras previsiones de evolución a corto plazo.

La preparación de los presupuestos económicos trimestrales necesita una buena base de cuentas nacionales trimestrales y el establecimiento de cuentas nacionales trimestrales presenta una cierta utilidad aún para el establecimiento de presupuestos económicos anuales porque para construir una contabilidad nacional trimestral es necesario estudiar con mucha más precisión las fechas en que se hacen las diversas operaciones lo que permite tener ideas mejores sobre los desfases en el tiempo, pero que requieren de una organización estadística bastante grande. En el caso de los gastos del Estado por ejemplo, como el control presupuestario se hace anualmente no existe ninguna precisión en el registro en el tiempo de los diversos gastos del Estado, por el hecho de que se preparen para hacer una contabilidad industrial se necesita pedirle al contador público ser mucho más preciso con respecto a las fechas en que se efectúan estas operaciones y esto permitirá conocer mejor el espacio de tiempo existente entre una decisión tomada por el Estado y el período en que efectivamente se realiza.

El conocimiento de estos desfases es importante para la preparación de los presupuestos económicos; es una de las razones por las cuales piensa que finalmente la preparación de las cuentas trimestrales y su extrapolación los presupuestos económicos trimestrales presenta mucha utilidad, pero sin embargo no hay que olvidar que un presupuesto económico detallado y muy completo es probablemente lo primero que hay que hacer en esta materia y que los presupuestos económicos trimestrales han de venir en una etapa ulterior del desarrollo, etapa que se esta en camino de lograr.

El Sr. F. Herschel dice que con respecto a las encuestas que se hacen que son de tipo cualitativo, ¿se pudo en Francia de alguna manera traducir lo cualitativo en cuantitativo?

El Sr. Mayer dice que la encuesta da los resultados bajo esta forma: 30 por ciento de los empresarios creen que la producción va a desarrollarse; 27 por ciento de los empresarios creen que la producción va a quedar estable; y 34 por ciento de los empresarios creen que la producción va a disminuir. Se podría deducir de estos informes la conclusión siguiente: la producción va a disminuir en 2 por ciento. Evidentemente se trata de dos cosas muy diferentes, pero si la distribución de la producción entre los empresarios queda igual, se puede demostrar que del primer tipo de información se pueden sacar conclusiones del segundo tipo.

/El Sr.

El Sr. Hershcel dice que en las encuestas que han hecho en Argentina han observado a veces que diferencias entre lo que los empresarios prevén y lo que se va cumpliendo, y cree que esto pasa también en otros países. Ahora en otros países tienen información de muchos años y lo pueden casi cuantificar o por lo menos tener un coeficiente de corrección. ¿Hay alguna experiencia en Francia sobre esto?

El Sr. Mayer dice que su experiencia es la misma. Más o menos para casi todas las variables existen diferencias entre lo que prevén los empresarios y lo que se realiza. Estas diferencias se ponen en evidencia en dos etapas. Se solicita siempre a los empresarios dar los resultados para las magnitudes para las cuales ellos han hecho las previsiones. Lo que demuestra en primer lugar, el error que creen haber hecho y además se trata de comparar estas magnitudes con datos objetivos para saber si lo que ellos dan como realización corresponde a la realidad. Pero de todos modos, la interpretación de las encuestas considera lo que se ha constatado en el pasado para las mismas encuestas. Para facilitar esto, para un cierto número de preguntas se solicita la opinión de los empresarios sobre la situación general y sobre sus propias situaciones. Por ejemplo, en materia de precios o en materia de salarios se les pregunta a los empresarios lo que sucederá en los próximos meses para el conjunto de los precios y para sus propios precios. Se constata que hay que interpretar las previsiones de los empresarios sobre sus propias actividades en función de sus opiniones sobre la actividad general que evidentemente puede diferir de un empresario a otro y que puede ser tal vez diferente a sus propias previsiones. Pero por medio de estos dos tipos de preguntas se llega a comprender un poco más la estructura de las respuestas de los diversos empresarios.

Agrega que en lo posible las empresas encuestadas son las mismas y que de esta manera se puede seguir la relación entre las preguntas y las respuestas y la realidad no solamente para el conjunto de las empresas pero para cada empresa en particular.

El Sr. Herschel dice que desearía saber si en Francia tienen estados de tesorería en que se puedan seguir los gastos del Estado, y si piensa que hay mucha diferencia entre lo que corresponde a la tesorería de caja y lo que habría que hacer en el esquema de cuentas nacionales.

El Sr. Mayer responde que primeramente en la contabilidad pública actual no se tienen estadísticas sobre los gastos del estado en el curso del año más que para las magnitudes bastante globales. La contabilidad pública no centraliza regularmente el conjunto de los gastos públicos en forma detallada. Se tiene corrientemente la situación de caja del Estado con algunas grandes categorías pero muy insuficientes como para construir un presupuesto económico. Además los primeros estudios que se hicieron para las contabilidades económicas trimestrales han demostrado irregularidades enormes en el registro de los gastos en la contabilidad pública de diversos funcionarios que registran en primer lugar estos gastos, porque

/como el

como el control se hace para el conjunto del año para ellos no era necesario tener una gran precisión y se observan acumulaciones de gastos a fines de año en el momento de la regularización de las cuentas que se sabe muy bien que han sido efectuado en otros períodos, todo esto debe ser mejorado para que la contabilidad pública pueda ser de utilidad para el presupuesto trimestral y de cuentas trimestrales.

El Sr. Andrade quiere esclarecer una duda en cuanto a esas trayectorias alternativas.

Según lo que he entendido la población económicamente activa no cambia entonces ¿esas alternativas todas son hechas teniendo como base en los supuestos de pleno empleo de la economía?

El Sr. Mayer dice que si se conociera exactamente la relación entre el aumento de la población activa es decir de la población en edad de trabajar con respecto a la población realmente ocupada y con la tasa de salarios efectivamente no se habrían hecho dos tipos de variantes. Pero no es el caso. Hay algo de lo que se está seguros y es que la población en edad de trabajar definida por grupos de edad bien precisos va a aumentar. De esto se está cierto porque es un hecho demográfico. Por el contrario, no se está seguros si el aumento será exactamente el mismo para las personas que se presentarán efectivamente en el mercado de trabajo. Se sabe muy bien que según la demanda de trabajo y según la relación entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo, las tasas de actividad reales por grupo de edades, pueden variar mucho. Por ejemplo, los jóvenes de 14 o 15 años pueden proseguir un poco más sus estudios, las mujeres pueden trabajar un poco menos, las personas de edad pueden jubilar un poco antes, de manera que un aumento más rápido de la población activa no tiene forzosamente como consecuencia una disminución muy grande de la tensión sobre el mercado de trabajo.

En Francia se tuvo un ejemplo muy neto y muy interesante para los demógrafos, se trató de la vuelta a Francia de 700 000 franceses del Africa del Norte combinado con el retorno a la vida civil de varias centenas de miles de hombres, y esto se produjo algunos meses solamente después de un censo completo de la población. El censo de la población demostró que para cada sexo y para grupo de edad había un cierto porcentaje de la población que trabaja efectivamente. Si se aplicásen los mismos porcentajes a la población existente en Francia en 1963 combinando esto con las encuestas sobre los empleos, se llegaría a la conclusión que en 1963 había 500 mil o 600 mil desocupados. Por lo demás se sabía que esto no era en absoluto cierto y las estadísticas de desocupación mostraron un desempleo extremadamente reducido.

La brusca transformación de la oferta de mano de obra había cambiado la estructura de actividad con relación a un período en que había una falta de mano de obra muy prolongada. Por consiguiente, para el futuro no se está seguros del efecto que tendrá el aumento más rápido que en el pasado,

/ds la

de la población activa y es por esto que se puede imaginar que no cambiará profundamente los comportamientos y el estado del mercado de trabajo tanto más cuando este aumento no es excesivamente rápido, es del orden de 1 por ciento por año. Pero también se puede imaginar que este cambio va a ser algo importante y que los problemas que se nos plantearán son de carácter bastante diferentes de los que conocimos en el pasado. Personalmente piensa que en el curso de la preparación del quinto plan no se dió bastante efecto a estos cambios y que los problemas centrales en la preparación del plan y que son las relaciones entre los salarios, los precios en un período de pleno empleo, son talvez problemas que no se tendrán en el período futuro y que por el contrario talvez observaremos problemas de desocupación que no se conocían desde hace 20 años y que no están estudiados en el quinto plan.

El Sr. Andrade dice que de hecho esta estructura de la actividad no es nunca alcanzada por el crecimiento de la población económicamente activa. Ahora, todavía esta estructura de la actividad cambió mucho en un cierto período en Francia, una disminución muy brusca de la población activa en la agricultura. Se pregunta si antes de este hecho, fué previsto en los planes de mediano plazo. Segundo cómo el presupuesto económico acompañó esta evolución en este cambio, se previó bien estas modificaciones rápidas?

El Sr. Mayer dice que la disminución de la población activa agrícola efectivamente fué rápida, pero no fué brusca; se desarrolló a través del período pero con un ritmo rápido. Primero este ritmo fué subestimado durante todo el primer plan y esto debido a falta de información estadística. Hasta el año 1962 la cifra de disminución anual de la población activa agrícola que era considerada como habiéndose realizado y debiéndose realizar en el plan, era de 2 por ciento por año. Se pensaba que la población agrícola en su conjunto disminuía de 2 por ciento por año. Por lo demás cuando se efectuaba el censo de 1962 que proporcionó informaciones mucho más completas que los censos parciales que había sido hechos en el intervalo, se constató que desde 1954 la población agrícola había disminuído al ritmo medio de 4 por ciento por año, es decir a un ritmo mucho más rápido lo que por lo demás en contrapartida, demostraba que el aumento de la población industrial probablemente había sido más grande de lo que hubiese podido pensar en particular en el sector construcción, lo que había provocado también ideas erróneas sobre la productividad en este sector. Estas variaciones de población agrícola son tomadas en cuenta en el plan. Las previsiones de población del plan supone que este movimiento va a continuar. En un tiempo se creyó que era de 2 por ciento por año, ahora creemos que es de 4 por ciento al año pero este movimiento está tomado como un dato. En el plan no se trata de acelerarlo ni de disminuirlo. En principio se trata de mejorar cualitativamente las condiciones en las cuales se hacen estas transferencias desarrollando la descentralización de la enseñanza técnica en el campo pero lo que está hecho dista de ser suficiente. Este movimiento igualmente se toma en cuenta en la política de los ingresos tal como está descrita en el plan. Al mismo tiempo que la población activa decrece en 4 por ciento por año el número de explotaciones agrícolas decrece en 1,7 por ciento,

y la cifra de aumento de los ingresos que es tomado en consideración en el plan es una cifra de ingresos por explotación que por consiguiente considera la disminución de este porcentaje de explotaciones.

Desde el punto de vista de los presupuestos económicos todas estas magnitudes están consideradas como datos excepto cuando se tiene razones coyunturales o razones ligadas a acontecimientos a corto plazo, de pensar que el movimiento va a ser acelerado o disminuído. Hay que observar bien que este movimiento rápido se produjo en un período de pleno empleo y en donde la población en edad de trabajar era constante, para el conjunto de la economía. Igualmente no se sabe como este movimiento se desarrolló año tras año puesto que no se lo conoce sino que por los 2 censos de 1954 y 1962. En los presupuestos económicos se pensó que cuando el aumento industrial es rápido y la necesidad de mano de obra es muy grande el movimiento es más bien acelerado y que por el contrario cuando el crecimiento económico es lento y que la demanda de mano de obra es menos grande este movimiento se desacelera. Si se toman en cuenta estas inflexiones para hacer previsiones de actividad y de masas de salarios en la industria y para interpretar las cifras de ingresos en la agricultura, pero no se tiene ninguna certitud que estas inflexiones correspondan a la realidad.

Los participantes preguntaron al Sr. Mayer sobre si es o no una limitación de los presupuestos económicos el hecho de que se basen en un sistema de encuestas que no va más allá de tres meses.

El Sr. Mayer responde que en primer lugar hay que decir que los presupuestos económicos no se basan en el sistema de encuestas de coyuntura y que toman solamente en estas encuestas un cierto número de informes que son precisamente solicitados para el uso de los presupuestos económicos y en primer lugar las previsiones de inversiones de los empresarios para todo el conjunto del período anual que sigue a la encuesta. Fuera de esto y fuera de algunos informes del mismo orden sacados de las encuestas a las familias, las encuestas de coyuntura no se utilizan en el momento de la preparación del presupuesto económico sino a través del estudio general de la coyuntura que da perspectivas para los meses futuros. Agrega que en los estudios sobre la vivienda se encuentran también magnitudes que son interesantes directamente para los presupuestos económicos pero si se piensa en la preparación de los presupuestos económicos previsionales que se hacen a principios de año y que llegan a su término a fines del mes de marzo o a principios del mes de abril, si en ese momento los estudios de coyuntura permiten tener una idea bastante buena de la evolución de las principales variables económicas durante los tres meses siguientes, esto ya proporciona un conocimiento bastante grande del año en su conjunto puesto que si sabemos más o menos lo que va a suceder hasta el mes de junio, como en los meses de julio y agosto no sucede casi nada, en materia económica en general, en el fondo se tiene toda la primera parte del año y el presupuesto económico que da una idea del año completo, en ese momento verdaderamente se puede analizar lo que será el desarrollo de la economía en el curso del año. Asimismo cuando se hacen presupuestos en el mes de

/septiembre, tener

septiembre, tener ideas sobre los meses siguientes, permite mejorar la cuenta previsional del año en curso que se hace en el mismo tiempo que la ley de finanzas y por consiguiente da una base mucho mejor al presupuesto económico previsional que se elabora en ese momento.

En seguida, los participantes preguntan: ¿La interpretación de las encuestas, las hace el grupo de coyuntura o simultáneamente e independientemente también las hace la Dirección de Previsión?

¿Cuál es el método que se aplica para estudiar las respuestas de las encuestas de los empresarios y la interpretación que puede hacerse en el grupo de coyuntura?

El Sr. Mayer dice que la interpretación de la encuesta misma se hace por el grupo de coyuntura que sigue esta encuesta desde varios años. Cuatro veces por año este grupo que se llama División de la Coyuntura prepara una nota de coyuntura en gran parte a partir de las encuestas pero estas notas de coyunturas son discutidas con todas las divisiones del grupo de análisis ya referido y con la división de los presupuestos económicos de manera de confrontar el tipo de informe sacado de las encuestas y las informaciones que recoge el grupo de análisis y que han sido modificadas y completadas porque están incluidas en el presupuesto económico completo, y es por esto que la interpretación final de las encuestas de coyuntura está influenciada por los trabajos de presupuesto económico.

Si se toma por ejemplo el año 1965 y la nota de coyuntura que fué preparada en el mes de marzo según las encuestas y sobre todo después de las encuestas hechas a los jefes de empresas industriales, se tenía una impresión de la evolución de la economía que está representada por la pequeña flecha casi horizontal y finalmente después de confrontación con el presupuesto económico la interpretación final de estas encuestas condujo a una previsión más optimista. En efecto, a veces existen dificultades de concordancia entre los dos tipos de información pero no hay razón para que la interpretación hecha por el grupo de coyuntura sea independiente de la de los presupuestos económicos. Además como sucede a menudo en estos casos, se forma rápidamente una forma común de pensar en la coyuntura de los próximos meses y la interpretación de las encuestas se vuelve automáticamente influenciada por lo que se pueda sacar de los presupuestos económicos.

En cuanto a la segunda parte de la pregunta el Sr. Mayer dice que no conoce bien el detalle del modo de tabulación de la encuesta. Es una encuesta que ahora es bastante antigua, se comenzó hace más de 15 años y aún tal vez 20 años. Se trata de una encuesta que tiene vida propia. Al principio era una encuesta muy somera, muy difícil de utilizar y a la cual el porcentaje de respuestas no era muy grande pero poco a poco con el tiempo la encuesta se desarrolló, se introdujeron preguntas más completas, se introdujeron preguntas que permitían ver contradicciones entre las respuestas y por consiguiente interpretar mejor las respuestas, se introdujeron como lo decía ayer, preguntas sobre la opinión de los jefes de

/empresas y

empresas y sobre la evolución general etc. Para tabular la encuesta cree que en primer lugar para las variables cualitativas se cuentan las respuestas de cada grupo ponderándolas por una variable relacionada con la magnitud de la empresa.

En el resumen de la encuesta a los jefes de empresa de junio de 1966, se señala que de una encuesta a otra se utilizan solamente las respuestas de las empresas que han respondido a las dos encuestas, de manera de no introducir deformaciones debidas al hecho de que una empresa respondió una vez y no a la vez siguiente. Además se pide a los empresarios responder haciendo abstracción del movimiento estacionario de la economía lo que permite una interpretación más fácil de los resultados de las encuestas. Aquí hay un ejemplo de las preguntas planteadas pero muy pocos informes metodológicos. Lo que se puede agregar sin embargo es que el grupo que hace los presupuestos económicos no estudia directamente las respuestas a las encuestas pero utiliza el análisis de estas respuestas hechas por el especialista de la coyuntura. Cuando aparecen divergencias se trata de explicarlas y desde hace 2 años la comparación entre los presupuestos económicos y la coyuntura se hace no solamente sobre el plan de la economía general sino que también bajo el punto de vista de cada rama industrial y aquí evidentemente la interpretación es más fácil y a veces se puede poner en evidencia fenómenos totalmente particulares que le quitan valor a la encuesta o por el contrario que el presupuesto económico no había tomado en cuenta. Sucedió varias veces que el presupuesto económico conduce a poner en evidencia ciertas razones que pueden cambiar la interpretación de la encuesta. También sucedió algunas veces que los presupuestos económicos permitieron encontrar razones de cambiar la interpretación de la encuesta, y es eso lo que llevó a los especialistas de la encuesta a introducir estas preguntas sobre las opiniones de los jefes de encuestas sobre el comportamiento general de la economía porque si tienen sobre este comportamiento general una visión diferente de la del presupuesto económico esto puede conducir a corregir la interpretación de sus respuestas personales. Aún sucedió recientemente que el estudio de la política económica nos haya llevado a encontrar razones para las cuales las respuestas a los jefes de empresa eran probablemente orientadas por el deseo de actuar sobre la política económica.

En seguida, los participantes preguntaron lo siguiente:

a) ¿Estima deseable que existan grupos independientes de trabajo (uno de coyuntura y uno de presupuesto económico)?

b) ¿Estima que es lógico que un grupo de coyuntura en base a estimaciones parciales sin tener una visión total como las que ofrece un presupuesto económico haga previsiones sobre la evolución económica institucional?

c) ¿Cuándo las opiniones son discrepantes no cree que conducen a confusión para tomar las decisiones de política económica?

/d) Las

d) Las razones que expliquen la separación en dos grupos de trabajo, no responden a motivos de índole histórica más que a razones de índole práctica?

El Sr. Mayer dice que primeramente responderá a las partes b), c) y d) de esta pregunta. La parte b) de la pregunta inquiere sobre si es lógico que un grupo de coyuntura haga previsiones sobre la evolución económica, y dice que saber si es lógico o no, no es fácil. Por un lado es evidente que las previsiones de coyuntura y de manera general las previsiones a muy corto plazo pueden hacerse en forma bastante directa porque para el muy corto plazo existe un gran número de fenómenos que son prácticamente enteramente determinados en el momento en que se hace la previsión y en donde por consiguiente el hecho de no tener una visión de conjunto no tiene en absoluto ningún inconveniente porque los fenómenos en cuestión serán extremadamente poco dependientes de los otros fenómenos. Esto es mucho más cierto cuando el período es más corto y los informes que se pueden así sacar directamente dan informaciones a menudo muy buenas cuando se piensa en el trimestre, y los informes que se pudieron sacar de las encuestas estos últimos años sobre la evolución de la producción, de salarios y precios en el mes que sigue a la encuesta en general es bastante buena. Evidentemente existe una tendencia marcada en un grupo de coyuntura de prolongar un poco estas previsiones y de tomar el resultado de las encuestas, es decir las opiniones de jefes de encuestas, como la realidad económica.

Esta tendencia puede ser disminuida por una colaboración bastante estrecha con un grupo sobre los presupuestos económicos que tienen esencialmente una visión de conjunto de la economía. Pero existe un peligro que en Francia se ha manifestado muy claramente. A principios del año 1965 en donde la tabulación de las encuestas a los jefes de empresas daba una impresión pesimista que se pensaba que podía por ella misma engendrar un movimiento acumulativo de recesión y no era agradable ver que una publicación del Instituto de Estadísticas era utilizada por los empresarios a través de la encuesta para hacer no una previsión pero si una presión como lo indicaba el error de imprenta sobre la política económica. Cuando las opiniones son divergentes esto puede efectivamente conducir a interpretaciones diferentes de la política a llevar. Sin embargo las encuestas de coyuntura muy utilizadas por el Gabinete del Ministro para cierto tipo de relaciones con las empresas y los sindicatos pero muy poco para determinar verdaderamente medidas de política económica. Existe sin embargo, una tendencia a dar mucha importancia a los fenómenos de muy corto plazo aún cuando estos fenómenos de corto plazo tienen un significado totalmente diferente cuando se les vuelve a colocar en la evolución anual y la pregunta que se plantea aquí es una pregunta que recuerda muchas dificultades que tuvo la gente del presupuesto económico para que un cierto número de medidas no se tomarán con una visión a muy corto plazo de la economía. Si en su lugar se encontrara un especialista de la coyuntura diría probablemente todo lo contrario lo que demuestra que puede haber una cierta confusión y hay que esperar que el Ministro de Finanzas arbitre correctamente, pero no es siempre el caso.

/La separación

La separación en dos grupos de trabajo tiene por lo tanto inconvenientes, inconvenientes que como siempre son simplemente el aspecto negativo de un fenómeno que igualmente tiene un aspecto positivo. Es que tener dos puntos de vista diferentes sobre un fenómeno tan complejo como la evolución económica en el período futuro es una fuente de enriquecimiento y el acercamiento bastante grande que sucede en este momento en el Instituto de Estadísticas entre los previsionistas a muy corto plazo y los previsionistas del presupuesto económico no tiene más ventajas. Conducirá probablemente a una cierta pérdida de información impulsando a los coyunturistas a abandonar un cierto tipo de información que no se puede nunca más volver a colocar en una visión de conjunto y conduciendo a las personas del presupuesto económico a dar menos importancia al aspecto compulsión que proviene de una visión de conjunto de la economía y un poco más a las evoluciones en el curso del año.

Además esta separación entre los dos grupos se explica ciertamente por razones históricas y desde este punto de vista la pregunta pequeña b) es totalmente justa. Pero estas razones históricas condujeron a una evolución de estos dos grupos que hoy día permite explicar racionalmente su separación en particular el tipo de información que sirve para la coyuntura es sin embargo muy diferente del que sirve para los presupuestos económicos y al plan. El presupuesto económico y el plan experimentan la necesidad de hacer pasar todas sus informaciones económicas por el cuadro de la contabilidad nacional y bajo este punto de vista la utilización de las divisiones de análisis para la contabilidad nacional para el presupuesto económico y para el plan fué posible. Por el contrario, no fué posible para el estudio de la coyuntura o fué posible solamente a título secundario. Mientras que el tipo de información que se toma directamente por intermedio de las encuestas y de diversos otros métodos no es fácil de utilizar para los presupuestos económicos y para el plan porque no se llega a recolocarlos en el cuadro de conjunto. Además esta separación permitió el desarrollo de técnicas como la técnica de la supresión de variaciones estacionales y del análisis de encuestas de coyuntura que posiblemente no habrían sido hechas en un grupo común.

Talvez esto va a cambiar en el futuro por la introducción de presupuestos económicos trimestrales y de todas maneras esto no le permite responder al principio de esta pregunta y decir que encuentra deseable que existan dos grupos independientes de trabajo. De todas maneras estos dos grupos no deben ser independientes no más que lo que deben ser los grupos de presupuesto económico y los grupos del plan pero si los recursos en hombres lo permiten piensa que la división en dos grupos es útil.

Agrega un punto, las encuestas por sondeo han sido empleadas mucho para las encuestas de coyuntura pero igualmente pueden ser empleadas para proporcionar bases estadísticas necesarias a la contabilidad nacional y al presupuesto económico y lo son en Francia bastante ampliamente y lo podrían ser mucho más. La técnica de las encuestas por sondeo es una técnica relativamente barata que proporcionará informes que se pueden mejorar regularmente y que talvez puede ser utilizada más ampliamente que lo que lo es actualmente en Francia por lo menos.

El modelo de proyección a corto plazo

El Sr. Mayer dice que el documento francés del trabajo que se tradujo al español es un documento que se había escrito para circulación interna y por lo tanto no está escrito en muy buen francés, pero si ha sido traducido en muy buen español. Además este modelo está muy estrechamente calado sobre la estructura de contabilidad nacional francesa lo que le da ciertos rasgos característicos; haber puesto en marcha algunas variables y ecuaciones que no tienen otro interés que el de permitir su concordancia muy precisa con las cuentas nacionales. Podría dar al respecto explicaciones suplementarias pero dice algunas palabras sobre la naturaleza de este modelo y sobre las condiciones de su preparación y su utilización.

Se ha abandonado la preparación de los presupuestos económicos con ayuda de modelos para consagrar todos los esfuerzos en la preparación de presupuestos económicos detallados y que los modelos se habían reintroducido en la práctica por medio de la construcción de variantes y a partir de una cuenta central preparado como una cuenta previsional. Efectivamente, se piensa que para la construcción de variantes bastaría con modelos relativamente simples, mientras que para la preparación de las cuentas centrales resultarían totalmente insuficientes.

Las cosas cambiaron un poco cuando se extendió el período de previsión y cuando se acostumbraron a hacer lo que se llama presupuestos exploratorios. Efectivamente si se quería hacer más que prolongar de un año, de una manera banal, los presupuestos económicos previsionales, se necesitaba estudiar más cerca los mecanismos de proyección.

Durante varios años se hicieron estos presupuestos exploratorios con modelos que no estaban totalmente formalizados porque se pensaba que cada año los problemas económicos que se planteaban y que se estudiaban en forma particular eran diferentes, y que por consiguiente había que adaptar el modelo por un lado a la situación económica y por otro lado a la naturaleza de los problemas estudiados. Por ejemplo se pensaba que si el problema fundamental es un problema de balanza de pagos se necesitaba estudiar más detalladamente ciertos circuitos relacionados con la importación y la exportación mientras que para otros años este estudio sería inútil. Pero la experiencia demostró que finalmente estos presupuestos económicos exploratorios se elaboraban cada año de una manera muy semejante y que la estructura de estos modelos podía describirse en forma bastante simple. En esas condiciones no era inteligente despreciar la ayuda que podía aportar un modelo formalizado que presenta muchas ventajas.

Por un lado, permite el cálculo en la máquina pudiéndose así hacer muchas variantes en un tiempo bastante corto. Por otra parte describe de

/una manera

una manera bastante precisa la forma de razonamientos utilizados y la naturaleza de las hipótesis que se introducen en el modelo, de manera que cuando se pasa de una variante a otra o de la preparación de un presupuesto de un año a la preparación de un presupuesto de otro año se sepa exactamente las condiciones como se preparan estos modelos. Además un modelo proporciona un medio de organizar los progresos del estudio, facilita la comparación de las previsiones y de los resultados, concretiza la experiencia de ciertas personas de manera que cuando estas personas se alejan del servicio no es necesario empezar en 0 y se pueden continuar los progresos ya empezados. Es por esto que se confía a dos de los colegas la tarea de empezar nuevamente la formalización de un modelo pero dando ya instrucciones bastante precisas se necesitaba por un lado un modelo que represente el modo de elaboración de un presupuesto económico efectivamente realizado desde algunos años y no se quería perder mucho tiempo en un estudio muy avanzado de los aspectos econométricos de las relaciones porque se pensaba que no teníamos la base estadística necesaria y que de todos modos los cambios que se producen en la economía francesa son demasiado rápidos como para que valga la pena dedicarse a largos ajustes econométricos, salvo en algunos casos particulares.

Es en estas condiciones que fué preparado este modelo que se llama ZOGOL, se llama así porque fué preparado por dos colegas que se llaman Herzol Olive y ZOGOL, esto demuestra hasta qué punto este trabajo fué hecho en común. Uno de estos jóvenes pertenece al Instituto de Estadísticas y el otro a la Dirección de Previsión del Ministerio de Finanzas.

Dicho modelo por lo tanto no tiene en absoluto la pretensión de constituir un trabajo terminado pero proporciona un cuadro que permitirá el desarrollo de este modelo y la introducción de nuevas relaciones y de nuevos estudios. Este modelo por lo demás ha ya inspirado nuevos estudios que tienden por una parte variables financieras y por otra parte descomponerlo por medio de variables menos agregadas. Cuando este fué terminado con todas las variables de desviaciones, fué acogido con una cierta sonrisa y efectivamente los que prepararon este modelo llevaron esta técnica muy lejos. Por ejemplo, se encontrarán ecuaciones que en vez de decir que una variable x es una variable exógena, $y X = X_0 + Z$, en la cual X_0 es el valor del año anterior y Z es una variable xógena. Aquí existe un poco de provocación pero, sin embargo, una ecuación tan simple da una pequeña información suplementaria sobre la manera como se calcula la variable X . Esto refleja el ánimo con que fué preparado este modelo, pero le parece que fundamentalmente corresponde bastante bien a lo que ellos buscaban, es decir una manera de preparar los presupuestos económicos que permiten explicitar perfectamente bien la naturaleza del presupuesto económico que se quiere hacer. Que estos presupuestos económicos se inscriban en una perspectiva a mediano plazo es el hecho de que están utilizados para variantes de política económica. Hay que hacer hincapié sobre el papel que ha jugado en la preparación de este modelo la existencia de un plan a mediano plazo, pues muchos estudios econométricos que en otros países se ponen en marcha los modelos a corto plazo, en Francia se utilizan para

/el plan

el plan a mediano plazo en donde son mucho más utilizables, pues el plan efectivamente describe tendencias y son estas tendencias las que están representadas en el modelo econométrico, y por consiguiente el problema de la previsión a corto plazo ya no es más el descubrimiento de las tendencias sino que el problema de desviaciones con relación a estas tendencias y es eso precisamente lo que trata de poner en evidencia el modelo ZOGOL en donde se ven muchas ecuaciones en las cuales la tendencia general es proporcionada por los estudios del plan y en las cuales las variables de desviaciones permite observar lo que es particular en el año en curso. Eso es lo que quiso decir sobre la naturaleza de este modelo y el espíritu con que se elabora.

La estructura del modelo es bastante simple, está descrita en las primeras paginas del texto y como en la mayoría de estos modelos se basan en modelos que se podrían llamar del tipo keynesiano en los cuales una demanda autónoma y una demanda inducida permite contruir la producción. Todos estos modelos se basan en dos ecuaciones. La producción es igual a la demanda autónoma + la demanda inducida y la demanda inducida es una función de la producción. Es lo que está representado por el pequeño triángulo en el que se observa que la producción engendra un ingreso que engendra un consumo que permite calcular la producción. Este modelo (Referirse al tomo II), es un poco más complicado, por un lado porque se introducen los precios y por otra parte porque la demanda inducida no está solamente constituida por el consumo sino por otros aspectos de la demanda final que están relacionados ellos mismos con la producción. Para comprender bien el pequeño dibujo de la página 4 señala que la letra P que figura arriba a la izquierda y la letra p que figura abajo a la derecha son letras diferentes, la primera es una P mayúscula que significa producción y la segunda es una p minúscula que significa el índice de precios.

El modelo está efectivamente construido sobre el esquema general que se describe en el tomo II. Este esquema ha sido complicado de manera de introducir en el modelo todas las variables que figuran en el cuadro económico de conjunto con algunas agregaciones que permiten evitar detalles inútiles y limitarse a variables que es importante distinguir ya sea porque intervienen de una manera distinta en las ecuaciones de comportamiento, pero como lo decía hace poco quedan algunas variables poco útiles que no fué posible evitar para conservar la estructura misma del cuadro económico de conjunto.

El conjunto de ecuaciones que encontrarán al pié de la nota se presentan en grupos que están bien distinguidos. El primer grupo es aquel que se podría llamar preparación de las variables exógenas. Se trata de variables del año próximo que dependen enteramente de las magnitudes del año anterior considerando las tendencias previstas en el modelo pero que no forman parte de la interdependencia general del modelo. Por ejemplo, el consumo de las administraciones en bienes y servicios interviene en el modelo de una manera relativamente exógena es decir que se piensa que pueden ser previstas con anterioridad y que no dependen directamente del nivel de la producción del año en cuestión. Se puede ver más adelante que se podrá establecer esto también gracias a las variables de desviaciones.

/Algunas de

Algunas de estas variables relativamente exógenas no dependen del nivel de precios, otras en cambio dependen del nivel de precios y por consiguiente para calcularlas hay que utilizar la ecuación que permite calcular los precios a partir de la hipótesis hecha sobre los salarios que es una hipótesis exógena. Se puede así al comienzo del trabajo calcular un cierto número de variables, luego vienen algunas ecuaciones que es lo que se denomina el bloque de iteración. Se trata de ecuaciones que permiten calcular las variables que dependen del nivel de la producción y en particular la ecuación que permite calcular el consumo a partir del ingreso, que depende de la producción. De esta manera, como en el primer esquema que indicé el consumo se calcula de dos maneras: por un lado como diferencia entre la producción y los otros empleos de los bienes y servicios, y por otro lado a partir de los ingresos. Esto permite la resolución del modelo de la manera siguiente: se toma un valor arbitrario de la producción, a partir de este valor se calcula de dos maneras el consumo si los dos valores del consumo son los mismos el modelo está en equilibrio si son distintos se modifica el valor de la producción y se recommienza la iteración hasta que se encuentre el mismo valor para el consumo. En general la iteración es siempre muy rápida, el modelo es rápidamente convergente y ha sido bastante fácil encontrar los métodos de cálculo que lo hacen rápidamente convergente. Hay un tercer grupo de ecuaciones que permiten completar el cuadro económico del conjunto, son las que facilitan calcular los saldos que equilibran las cuentas de los agentes económicos. En resumen esa es la estructura general del modelo.

Siguiendo el orden del documento se puede ahora dar algunas indicaciones sobre el aspecto dinámico del modelo y en seguida decir algunas palabras sobre las variables de desviación.

El aspecto dinámico del modelo está dado de dos maneras. Por una parte es un modelo que decide las tendencias ya estudiadas por el plan y por otra parte incluye relaciones de carácter dinámico que ligan los valores de ciertas magnitudes en el futuro con algunos coeficientes dinámicos como la elasticidad.

La ecuación central de este modelo desde este punto de vista es la ecuación que relaciona el consumo con el ingreso. Se trata de una ecuación que ha sido estudiada de una manera adecuada y que proporciona una buena explicación de las variaciones del consumo constatadas en el pasado. Relacionada las variables del consumo con las variaciones del ingreso disponible de las familias y con la variación del consumo constatada el año precedente.

Pone por lo tanto en juego un fenómeno de retraso como es ahora corriente hacerlo en las ecuaciones de consumo. Las otras ecuaciones que permiten definir la demanda final en el bloque de iteraciones son más simples, en particular la ecuación que permite determinar la formación de capital bruto de capital fijo en las empresas. Se han hecho muchos estudios de esta variable y es la única variable para las cuales se ha tratado de hacer correlaciones sin fin pero los resultados no han sido muy satisfactorios y finalmente hemos adoptado una ecuación en la cual la variación en volúmen de la inversión de las empresas es función de una

media móvil de la tasa de crecimiento de la producción en volumen para el año en curso y para el año precedente. Es seguramente una relación que se puede mejorar un poco para tener un contenido más rico en el modelo y no verse forzado cada año a hacer estudios bastante largos para determinar la variable de desviación que interviene en dicha ecuación. Señala que no hay variable de desviación en la ecuación de consumo porque la ecuación parece buena tal como está hecha.

En lo que se refiere a los precios si se tomaban como incógnita y se les hace participar en la iteración estableciendo un doble equilibrio de fuentes y usos de servicios por un lado en volumen y por otro lado en valor se tienen modelos muy inestables porque variaciones muy cercanas en volumen en el pasado se asociaban a variaciones de precios muy elevadas. Es por esto que en este modelo los precios están ligados a la tasa de salarios e igualmente a los precios de producción precios del año precedente para introducir un pequeño efecto de continuidad en las variaciones. Eso no quiere decir que se piense que la tasa de salarios explica los precios porque no es esta una relación que describa una causalidad, expresa sólo el hecho de que en el pasado el movimiento de conjunto de salarios y precios están bastante descritos de esta manera y en lo que concierne al futuro si se tenía razón de prever desviaciones sobre estas tendencias hay que introducirlas por intermedio de variable de desviación. Volverá a hablar más adelante del rol muy importante de la variable de desviación que existe en la ecuación sobre los precios.

El ingreso bruto del conjunto de las empresas es calculado cada año, en las cuentas del pasado, a partir del estudio de esta cuenta y hay que encontrar la parte de dicho ingreso que es el ingreso de las empresas individuales puesto que jugará una parte importante en el cálculo del consumo; es en efecto una parte importante del ingreso de las familias, en cambio el ingreso de las sociedades juega en los circuitos económicos un papel totalmente diferente. Además se tienen muy pocas informaciones estadísticas que permitan descomponer el ingreso de las empresas entre estas dos partes. Es por eso que se procede de la manera siguiente.

Se comienza por calcular el ingreso de los agricultores que puede ser calculado independientemente y que son efectivamente calculados de manera independiente pues se calcula la cuenta de la agricultura.

Luego se calcula el ingreso de las empresas nacionales para las cuales también se tienen informaciones de carácter estadístico en el pasado, igualmente se calcula la renta de las profesiones liberales que pueden ser relacionados con la producción de ciertos servicios y se divide el resto de una forma global utilizando coeficientes de división que se constataron en el pasado en base a estadísticas que llegan con mucho tiempo de atraso. Se observa por lo tanto que en esta división una variable como el ingreso de los agricultores que puede cambiar mucho de un año a otro juega un papel muy importante. Por lo tanto, no se puede preceder de la misma manera para los presupuestos económicos exploratorios porque aún no se hacen cuentas separadas para la agricultura ni para las empresas

/públicas ni

públicas ni para las profesiones liberales y es por esto que se vieron obligados a encontrar medios de distribución global, buscando cuales eran las mejores. Esto por lo demás se demuestra porque les parece muy importantes hacer un submodelo para la agricultura que actualmente está en estudio.

Respecto a variables de desviación que se han introducido en muchas ecuaciones y que permiten adaptar cada año el modelo e introducir en este modelo, por un lado un cierto número de informaciones exteriores que se pueden tener sobre el año en cuestión y por otra parte hacer variantes de política económica aún introduciendo en el modelo relaciones suplementarias, interdependencias suplementarias que se piensa que existen pero que aún no se ha tenido tiempo o la posibilidad de introducir de una manera formalizada en el modelo. Y finalmente tomar en cuenta la imprecisión de ciertos conocimientos.

No hay que considerar dichas variables como elegidas completamente al azar y sacadas de una urna o de un cuadro de cifras aleatorias, sino como algo muy importante en el estudio y la resolución del modelo. Estas variables de desviación juegan papeles diferentes. Ya ha hablado de la que interviene en la ecuación sobre los precios; se utiliza en particular para introducir relaciones no formalizadas como las que cambian ciertamente la relación entre los salarios y precios según el crecimiento. Por ejemplo, si el crecimiento es muy rápido podríamos pensar que va a existir un pleno empleo y aún una falta de mano de obra y en este caso la relación entre salarios y precios será diferente de la que puede existir en un período de subempleo. La variable de desviación será diferente en ambos casos.

Se ve que cuando se hacen variantes se puede muy bien concebir un proceso de ajuste en el cual el cálculo de variables de desviaciones para una variante depende de los resultados encontrados en la variante precedente.

Aún se tiene poca experiencia en la utilización de este modelo pero muy probablemente se aprenderá a utilizarlo de esta manera.

El documento describe bastante bien los diferentes tipos de variables de desviación y los diferentes tipos de utilización. Se puede tomar como ejemplo la primera variable Z_1 que interviene en la ecuación que permite calcular el crecimiento del volumen de consumo de las administraciones. Este crecimiento fué previsto en el plan, la tendencia del plan fué adoptado para el cálculo del modelo pero evidentemente puede haber cada año acontecimientos previsibles que conducen a alejarse de esta tendencia o por el contrario se puede utilizar esta variable como un instrumento de política económica para activar la recuperación de la economía. En los diferentes casos se dará un valor particular a la variable de desviaciones correspondientes.

Llama la atención sobre las perspectivas de mejoramiento del modelo y los trabajos que están ya inspirados por este modelo. Primeramente, el funcionamiento del modelo en sí mismo debe ser un poco estudiado, en particular como en los modelos de este tipo no se hacen nunca verdaderos

/cálculos de

cálculos de errores estadísticos, se reemplaza esto por estudios de sensibilidad. Hay que jugar un poco con el modelo para ver lo que sucede cuando se cambia algunos parámetros o algunos coeficientes y aún de una manera general los coeficientes más importantes. La experiencia de los trabajos del mismo tipo demuestra que al final de algunos trabajos de esta naturaleza se conoce bastante el modelo y se puede entonces apreciar correctamente la calidad de los resultados que él da en cada una de las situaciones. Por otra parte, este modelo no es un modelo econométrico, las ecuaciones no fueron ajustadas en el pasado, salvo algunas ecuaciones pero sería interesante ver sin embargo, en qué condiciones este modelo puede ayudar a explicar el pasado. De hecho esto ya sirvió para eso pues durante la preparación de ese modelo antes de haber tomado su forma actual, los tipos de mecanismos muy simples que describe fueron utilizados para proporcionar una descripción razonable de lo que sucedió durante los tres últimos años y que según ese dibujo han sido bastante animadas. En la revista de estudios que se llama "Las cuentas de la Nación del año 1965" aparece la explicación de este pequeño movimiento cíclico que en el fondo está implícitamente basado en este modelo.

Igualmente se utilizara este modelo para hacer trayectorias del plan, apilando presupuestos económicos uno encima de otros, tratando por medio de las variables de desviaciones de seguir los movimientos espontáneos de la economía en diversas hipótesis de comportamientos, como ya se explicó en conjunto y se verá si esto aporta un mejor conocimiento al problema de la trayectoria de los planes.

Otros tipos de trabajos son los que permitirán el mejoramiento de este modelo. Son de dos tipos. Por una parte mejorar las relaciones que ya existen en el modelo y por otra parte desarrollar un poco el modelo. Hace algún momento yo les dije que habíamos solicitado a uno de nuestros colegas de trabajar rápido porque sabemos que si empezamos a estudiar un modelo econométrico pueden pasar fácilmente años, pero eso no quiere decir que no se pueda después al mismo tiempo que utilizamos el modelo tal como está, mejorar su contenido econométrico. Por otra parte, si se quiere detallarlos para tomar mejor en cuenta ciertas características de la economía francesa que juegan un papel importante en las proyecciones a corto y mediano plazo.

El submodelo agrícola ya mencionado permitirá tomar en cuenta mejor el carácter particular de la evolución de la producción y de la renta agrícola; y se piensa igualmente introducir en este modelo un submodelo demográfico que permitirá hacer intervenir mejor las modificaciones que aportan a la evolución la mas o menos grande disponibilidad de mano de obra. Se quiere introducir una cuenta especial para las empresas públicas, primero para aprovechar del carácter mejor de informaciones que se tiene sobre empresas públicas aún con 1 o 2 años de anticipación y por otra parte porque se trata de una variable importante para la política económica. Con el mismo espíritu se quiere descomponer la cuenta de las administraciones para separar las cuentas del Estado, que representa un papel totalmente particular en las previsiones de política económica. Finalmente se quiere

/descomponer un

descomponer un poco este modelo por tipo de modelo para poder introducir ideas sobre las variaciones de los precios un poco más finas que las que están actualmente integradas. A la inversa, se piensa que la descomposición en algunos tipos de productos no aportará gran cosa para el estudio del volumen

El Sr. Matus dice que no ve claro en el modelo como los impuestos indirectos expresan el nivel de consumo de las familias, la función de consumo del modelo no depende de los impuestos indirectos por un lado, tampoco tiene una variable de desvío, tampoco depende del nivel de los precios y el nivel de los precios tampoco está incluido por los impuestos indirectos entonces a primera vista no ve cómo una alza de los impuestos indirectos afectaría el nivel del consumo, la estructura de las ocupaciones que hay acá.

El Sr. Mayer se explica partiendo de la ecuación de consumo; se trata de una ecuación en valor. Demuestra que el valor del consumo de las familias está relacionado con la evolución de sus rentas. Decir que esta relación no hace intervenir a los precios, no cree que se pueda decir que no hace intervenir a los precios en la medida en que los ingresos y el consumo ellos mismos son función de los precios. Eso quiere decir que en el pasado se encuentra una buena explicación del consumo de las familias en función de la variación de sus ingresos, de sus ingresos en valores por supuesto, teniendo en cuenta los progresos anteriores del consumo que son tomados en cuenta en alguna parte en la ecuación. En resumen ¿qué han demostrado las ecuaciones econométricas? Que se tenía una mejor explicación expresando las cosas en francos constantes lo que manifiesta el hecho de que las elasticidades de consumo las que se llama elasticidades reales son más estables que las elasticidades en valor nominal, pero esto no cambia mucho el aspecto fundamental de la pregunta y que es que los ingresos y el consumo están expresados por precios de mercado, es decir, ¿qué sucedería en el modelo si los precios aumentasen? si los precios aumentarían el conjunto de las ecuaciones del modelo sería modificada y probablemente se encontrarían consumos e ingresos diferentes, pero la relación entre los ingresos y el consumo quedarían del mismo tipo. Efectivamente si en la mayoría se refieren a las relaciones entre el consumo y los precios se encuentra casi en todas partes relaciones de este tipo en las cuales la expresión a precio de mercado del consumo y las expresiones en valor nominal de los ingresos permiten tener en cuenta correctamente la acción de los precios o en otras palabras, no se puede imaginar que un alza de precios intervenga en el consumo pero no intervenga sobre los ingresos. Evidentemente la intervención no es la misma está desfasada en el tiempo pero existe una interdependencia de los ingresos de precios del consumo que se traduce en el modelo.

Se observa ahora las ecuaciones sobre los impuestos indirectos por ejemplo la ecuación principal es la que define los impuestos sobre la cifra de negocios pagada por las empresas, creo que es la ecuación 85. Ella muestra una cierta elasticidad del impuesto sobre la cifra de negocios, haciendo intervenir una variable que se llama aquí IET y que se define en

/la ecuación

la ecuación 84. En Francia los impuestos indirectos son esencialmente impuestos al valor agregado que se pagan por las empresas. Cada vez que una empresa vende algo paga el impuesto sobre esta venta pero reduce el impuesto sobre las compras que ha hecho durante el mes precedente. Ciertos usos de bienes no pagan este impuesto, como las inversiones y las exportaciones es por esto que se puede decir que este impuesto está basado sobre el empleo de bienes y servicios distintos de las variaciones de las empresas y de las exportaciones y es ese término el que se denomina IET. En estas condiciones se observa que el cálculo de los impuestos de un año se hace en base al cálculo del crecimiento de los empleos de bienes y servicios descritos en la ecuación 84 en donde todos los términos evidentemente están expresados en valor es decir a precios corrientes. Por consiguiente cuando se calcula el consumo de las familias esto incluirá el cálculo de los impuestos o si se quiere reciprocamente cuando se calcula el impuesto es a partir del consumo de las familias pero el impuesto está incluido. Este cálculo se hizo en base a la hipótesis que es la del quinto plan en la cual no hay cambio en el sistema fiscal; esta es una hipótesis explícita de este plan. Es por esto que estas ecuaciones no permiten calcular el efecto de un cambio en la legislación fiscal de otro modo que por intermedio de la variable de desviación Z 85. Si por ejemplo se quiere testar una variante de política económica en la cual se aumentara la tasa de impuesto se estaría obligado a dar un valor diferente a Z 85; a este respecto se hizo un cálculo y esto está explicado en el documento. Cuando se hacen variantes de política económica observamos lo que sucede cuando hay una disminución o aumento de los impuestos y esto conducirá a dar a Z 85 un valor de menos de mil o más de mil según si se piensa en un aumento o una disminución de la presión fiscal. En este caso, por el juego de mecanismos de iteración se verían aparecer los efectos de este nuevo Z 85 sobre la producción y sobre el consumo de las familias. Como acaba de señalarlo el Sr. Carlos Matus esto probablemente no intervendría sobre el nivel general de precios y no es por intermedio de la variable de desviaciones que figura en los precios, es decir que el sistema tal como es describe los efectos de un aumento de los impuestos indirectos a precios constantes pero para el conjunto de las ecuaciones el efecto que pueda tener el aumento de los impuestos indirectos sobre los precios esto tendría que introducirse en una forma exógena.

Al respecto si se toma la ecuación 33 que es la que define la relación entre el alza de las tasas de salarios y el alza de los precios, teniendo en cuenta el alza de los precios del año precedente. La variable de desviación Z33 permite introducir la consecuencia sobre los precios de las variaciones de las presiones fiscales medidas por las variables Z 85 y otras, por supuesto que se puede pensar en introducir esta relación de una manera endógena y de hacer una de las ecuaciones internas del modelo. No pienso que se tendría mucho éxito pues si se toma la historia de los precios y de los impuestos en el curso de los últimos años en Francia se vé que es desordenada y difícil de utilizar para una proyección a uno o dos años. En efecto se han tenido periodos de gran alza de precios con sistemas fiscales incambiables. El conjunto de impuestos indirectos aumentando más o menos al mismo ritmo del alza de los precios, y por el

/contrario hemos

contrario hemos tenido momentos de aumento de la presión fiscal que han sido movimientos de desaceleración del alza de los precios como en 1959 y movimientos de aceleración del alza de los precios como en otras épocas.

Si se vuelve a la ecuación 85 se observa que en este modelo el rendimiento de los impuestos parece mejorarse puesto que hay un coeficiente de 1,1 que relaciona el aumento de los impuestos con el aumento del valor de los impuestos sobre los cuales estos impuestos están percibidos, es un movimiento constatado en los años precedentes y que ciertos contactos de un mejoramiento del control fiscal y que otros por el contrario explican por un cambio en la estructura de los empleos finales en los cuales los precios que tienen mayor valor agregado se desarrollan más rápidamente que los que tienen menos valor agregado.

El Sr. Matus dice que en el modelo parece que no existe una ecuación para el consumo de las familias en volumen. Entonces en este modelo no se puede calcular el efecto de un alza en los impuestos indirectos sobre el volumen de consumo de las familias.

El Sr. Mayer dice que los impuestos indirectos aumentan porque la producción aumenta sin ningún alza de tasas, como lo decía hace un momento, no existe en este modelo relación automática entre alzas de tasas de impuestos indirectos y el nivel de precios, y por consiguiente si no se introduce esta acción por intermedio de la variable Z 33 el modelo no mostrará variación de precios y el alza de las tasas de impuestos conducirá por lo tanto a una distribución diferente del valor agregado entre las familias, las empresas y las administraciones y por consiguiente muy probablemente a una disminución del consumo de las familias. Es lo que probablemente se verá siguiendo las ecuaciones. En alguna parte de este modelo hay una ecuación que describe cómo el valor agregado se distribuye al interior de la cuenta de las empresas. No sé aún que número lleva pero ciertamente forma parte del segundo bloc y normalmente debería estar después de la ecuación 85 y efectivamente si se observa la ecuación 88 las ecuaciones 86, 87 y 88 la ecuación 87 da el conjunto de los impuestos indirectos pagados por las empresas. La ecuación 88 permite calcular el ingreso de las empresas. Si por consiguiente se aumenta Z 85 o bien damos un valor positivo a Z 85 la ecuación 88 muestra que el ingreso de las empresas será disminuído y la ecuación 89 demuestra que el porcentaje de estos ingresos que va a las familias está disminuído igualmente lo que se traducirá en la ecuación 95 que permite calcular el ingreso de las familias. Además en la iteración esta baja relativa de la renta de las familias, probablemente conducirá a un consumo y a una producción menos grande y por consiguiente a salarios distribuídos menos grandes que aumentarían este efecto. Es por lo tanto cierto que el aumento de las tasas de impuesto indirecto manifestado por Z 85 positivo, si no se introducen efectos sobre los precios esto redundará en una producción menos grande. Si se tuviera que introducir a Z 85 positivo y a menos que se tengan razones para querer estudiar una variante a precios constantes porque el Estado controla los precios o porque el comercio prohíbe alzas de precios, fuera de estos casos se modificaría la relación entre precios y salarios como lo indica este párrafo que está junto a la variable Z 33 y que es el siguiente:

/Z 33 incluye

"Z 33 incluye las consecuencias sobre los precios de ciertas hipótesis introducidas más arriba de una manera que no se explicará aquí (variación de presión fiscal indirecta, modificación importante de las tarifas públicas o de los precios agrícolas, modificación de la relación salarios-precios según las relaciones de fuerza patronales asalariados)."

Enseguida afirma que en el documento se explica porqué nosotros hemos adoptado como variables exógenas el alza de salarios. Una de las razones que no está bien expuesta aquí es que en el contexto político actual y en las condiciones de preparación del quinto plan esta variable a menudo fué tomada por el gobierno como describiendo una política y los años precedentes se vieron obligados a menudo a caracterizar variantes por esta tasa de salarios y es por esto que la introdujimos de esta manera. Además fuera de la relación entre salarios y precios que se explicita en este modelo, la explicación del alza de las tasas de salarios es difícil de describir y se refiere a muchas cosas. Se refiere a condiciones demográficas, se refiere sin lugar a dudas a condiciones políticas, fué muy diversa en los diversos períodos pasados y es por esto que para ver bien el efecto de las tasas de salarios y de las otras variables, se piensa que es mejor o por lo menos que es más fácil para nosotros hacer variantes con tasas de salarios diferentes más bien que incluir la tasa de los salarios como una variable endógena del modelo que se habría tenido mucha dificultad en explicar.

El Sr. Nuñez del Prado afirma que se dijo que el modelo no era rigurosamente econométrico en todas sus ecuaciones es decir que muchos parámetros han debido ser tanteados por procesos iterativos, entonces para detectar la bondad del modelo han debido compararse los valores de variables endógenas. La última parte tal vez. Para poder detectar la bondad del modelo se han debido comparar los valores que entrega el modelo para las variables endógenas con las variables endógenas reales. ¿Qué rangos de error se asentó en las principales variables endógenas para aceptar el juego de parámetros tanteados?

El Sr. Mayer dice que no puede responder a la pregunta porque no han estudiado este modelo verdaderamente desde este punto de vista. Es decir bajo su forma actual aún no lo han aplicado en su conjunto al estudio del pasado para ver la magnitud de las diferencias que hace aparecer entre las variables calculadas en el pasado con ayuda del modelo y las variables efectivamente observadas. Excepto, cree para la ecuación de consumo para la cual no tengo la orden de magnitud de los errores, pero creo que la ecuación es muy buena.

Cuando se dice que este modelo ha sido ajustado a partir de estudios hechos para el plan y a partir de las tendencias del plan no habría que deducir que no fuimos capaces por intermedio de trabajos efectuados en el plan de calcular márgenes de error probables del modelo. Tal vez en algunos meses se verá este aspecto pero por el momento se está en la siguiente situación: se utiliza el modelo cuya calidad no se conoce, no se inquieten por eso porque por una parte este modelo no hace más que formalizar cosas

/que se

que se efectúan con un cierto éxito. Por consiguiente hay muy pocas oportunidades que este modelo dé resultados más malos que lo que se hacía antes. Incluso es muy probable que pueda ser mejor. Por otra parte, este modelo está estrictamente encuadrado por todo un tipo de estudio y por todas las divisiones de análisis a que se refería otras veces y los resultados del modelo nunca se utilizan tal como están sino que siempre después de un control descentralizado. Es por eso que verdaderamente no estamos inquietos pero será muy interesante para nosotros hacer los cálculos a que hacía alusión su pregunta.

Los participantes formulan diversas preguntas, cuyas respuestas se resumen a continuación.

El Sr. Mayer dice que la filosofía de este modelo es igualmente la utilización de las variables de desviación. Tratará de responder a las preguntas en el orden que le fueron planteadas.

1. ¿Este modelo que se utiliza sólo para analizar la trayectoria y comportamiento del plan y también las alternativas sobre la eficacia y magnitud de diversos instrumentos de política económica o se trabajan submodelos para este tipo de cosas, o es más bien un análisis de tipo cualitativo?

Sobre esta pregunta dice que el modelo ha sido previsto para ser utilizado para todos los problemas descritos antes.

Los participantes preguntan si la filosofía de construcción del modelo en cuanto a incluir instrumentos de política económica en las diversas funciones es respetar los planteamientos hechos en el plan a mediano plazo (ej. si el plan de mediano plazo no considera variaciones del tipo de cambio de las tasas de impuestos indirectos etc.) entonces la estructura misma del modelo se diseña de tal forma que no permite analizar políticas instrumentales alternativas es decir uso de instrumentos no considerados en el plan de mediano plazo.

El Sr. Mayer respondió que el modelo está previsto para satisfacer diversas finalidades en la medida en que trata de reproducir bajo un aspecto formalizado todas las operaciones hechas anteriormente sin ayuda del modelo, debe servir exactamente para el mismo fin que lo que hacíamos antes como en el momento en que se elaboró este modelo el problema que pareció más importante en lo que respecta a los presupuestos económicos exploratorios era el de utilizarlos para facilitar la realización del plan y para apreciar correctamente la trayectoria del plan. Es hacia la relación con el plan que el modelo fué orientado y es por eso que toma en cuenta en lo que concierne a la política económica del Estado, las tendencias que se desprendieron en el plan. El plan contiene un presupuesto completo del Estado para el año terminal lo que permite por consiguiente al modelo describir la cuenta del Estado utilizando las tendencias desprendidas en el plan. Por ejemplo en lo que respecta a

/los gastos

los gastos del Estado, las subvenciones del Estado a las empresas, los salarios pagados por el Estado, las tasas de impuesto; las tendencias desprendidas del modelo son las tendencias del plan, fuera de una excepción a que se referirá más adelante, y es la que se relaciona con la evolución de las prestaciones sociales, por supuesto que para un año particular, se podría querer utilizar el modelo para ver las consecuencias de política diferente de la política mediana y esto será casi siempre el caso, y es por esto que se previó que ciertas variables de desviación podrán servir para introducir en el modelo un cierto número de medidas de política económica que no son las que están previstas en el plan, o por lo menos que no son las mismas que responden a la tendencia media del plan.

Sin embargo, en el modelo no se previó variaciones de tipo de política económica muy importantes y no hay que perder de vista el hecho de que el modelo no puede servir para todo y que las consecuencias de ciertos tipos de política económica deben ser exploradas por submodelos o por cualquier tipo de estudio antes de ser introducidas en el modelo. Si por ejemplo tuviera que haber un cambio importante de política fiscal reemplazando por ejemplo el conjunto de los impuestos indirectos por un sólo impuesto sobre la energía, cambio que a menudo es discutido en Francia, habría que hacer un estudio especial sobre los aspectos de tal cambio y en ese momento ver si tal cambio puede ser tomado en cuenta por el juego de algunas variables de desviación o tal vez lo que sería probablemente el caso habría que reemplazar algunas ecuaciones del modelo.

En seguida los participantes preguntaron: ¿Porqué el tipo de cambio no es un instrumento del modelo ZOGOL I?

El Sr. Mayer dice que es cierto que la tasa de cambio interviene muy poco en el modelo y se ve que las ecuaciones 67 y 73 que permiten calcular las importaciones y las ecuaciones 7 y 9 que permiten calcular las exportaciones e igualmente la ecuación 32 que da las otras transferencias con el exterior, han sido calculadas en condiciones de una cierta regularidad. Aún habría que observar que la ecuación que permite determinar la tasa de crecimiento en volumen de las importaciones (ecuación 66) ha sido ajustada sobre un período bastante largo durante el cual se conocieron devaluaciones: es el período 1950-1960. Es por lo tanto posible que un cambio de la tasa de cambio en el largo período mantendría esta ecuación pero ciertamente en el corto período habría que hacer un estudio especial. Ya se han hecho estudios similares para ver si acontecimientos exteriores tendrían influencia particular sobre el modelo. Hace algunos meses se hizo un estudio sobre las consecuencias que podría tener una devaluación de la libra esterlina. Esto era un ejercicio más bien que una previsión. Asimismo, actualmente se hace un estudio sobre lo que podría aportar a largo plazo, una entrada de Gran Bretaña al mercado común. En la conclusión de este estudio repito puede ser introducida en el modelo ya sea por intermedio de valores particulares para las variaciones de desviación o por el contrario por la introducción de nuevas ecuaciones. El hecho de tener un modelo no nos impide ciertamente continuar el trabajo de perspectivas por otros métodos pero probablemente permite integrar más fácilmente el resultado de estos estudios en el conjunto de nuestras reflexiones.

/El Sr.

El Sr. Matus me hace observar que no hay Z en la ecuación 66. Esto tiene dos razones. Por un lado que la ecuación en su conjunto está bastante bien verificada. Por otro lado, todos los ensayos que se han hecho en el pasado para desprenderse de la ecuación econométrica para introducir conocimientos particulares en materia de previsión de importaciones, siempre fracasaron. Es por esto que en esta materia la tendencia actual es más bien mejorar la ecuación econométrica que introducir variables de desviación. Pero si hubiese cambios muy bruscos es muy probable que se vieran obligados a introducir la Z 66 lo que no presenta ninguna dificultad.

Este modelo puede ser utilizado para describir trayectorias del plan y ya se vió la importancia que tiene en este modelo las famosas variables de desviaciones y hay que considerar que dar valores no nulos a estas variables no es algo extraordinario sino por el contrario es la manera normal de utilizarlos.

En un coloquio que recientemente hubo en Roma con otros países del Mercado Común para discutir métodos de presupuestos económicos el delegado de los Países Bajos, que desde hace muchos años utiliza un modelo econométrico, dijo al final del coloquio "Todo el mundo tiene Z pero en general no lo dicen". Toda la idea de este modelo, es mejor decirlo, y puesto que estas Z es decir que estas desviaciones non relación a las tendencias, tendencias constatadas en el pasado o previstas en el futuro, puesto que estas desviaciones juegan un papel muy importante en las previsiones a largo plazo hay que reflexionar sobre su naturaleza.

Los participantes, en seguida preguntan: ¿Basados en qué elementos de juicio se fijan los valores de la variable de desvío Z, es en base a juicios cualitativos o en base a análisis cuantitativos especiales, submodelos etc. Podría dar un ejemplo?

El Sr. Mayer dice que es preciso completar la explicación sobre la manera como este modelo podría ser mejorado por comparaciones del pasado y si esto conduciría a mejorar los ajustes econométricos. En resumen si se trata de aplicar este modelo al pasado esto llevaría a calcular para cada año los valores de las Z que habrían sido necesarios para explicar correctamente el año en cuestión y por consiguiente esto induce a comprender mejor la naturaleza de las Z. Con respecto a la utilización de las relaciones econométricas y sobre las desviaciones con relación a las tendencias se dijo antes que en general son para series de corto período y en general con ajustes estadísticos mediocres no podrían ser consideradas unicamente desde el punto de vista de las estadísticas matemáticas pero que cada una de ellas debía ser explicada individualmente. Y es hacia ese género de trabajo que orienta la aplicación del modelo para los años pasados.

Uno de los objetivos del quinto plan es de tener una similitud de desarrollo entre los salarios públicos y los salarios privados. Similitud de desarrollo que en general no ha sido constatada en el pasado, y por consiguiente hay aquí un cambio de tendencias pero un cambio de tendencias que no parece inverosímil primero porque es de pequeña envergadura y que

/puede basarse

puede basarse en el cambio de situaciones en lo que se refiere al crecimiento de la población activa. Pero por supuesto esto no es una certitud, es por este motivo que previmos una variable para el caso en que se quisiera examinar lo que sucedería si esta tendencia no fuese respetada. Aquí se sabe muy bien lo que significa tal o cual valor para Z 13 por ejemplo $Z 13 = 1$ que significa un punto de atraso para la función pública. Daría la tendencia de las relaciones entre los dos tipos de salarios que ha sido constatada en estos últimos años. Y si se toma un valor más grande para Z, esto significaría un empobrecimiento relativo de los funcionarios más grandes del que fué constatado los últimos años. Se podrían hacer observaciones análogas sobre las variables citadas aquí. Por ejemplo Z 29 reducción fiscal sobre los impuestos de las familias. Desde hace varios años se observa un intervalo regular de disminución de impuestos para las familias con relación a los cálculos que se harían a la legislación constante, es decir a tasa de impuesto constante. Es porque el impuesto sobre la renta es fuertemente progresivo en Francia y que con el alza general de los ingresos en valor nominal, la tasa de imposiciones de las familias tiene una tendencia a aumentar. El valor presentado en el documento, $Z 29 = 600$ es calculado a partir de las reducciones medias constatadas en el pasado, y si se tomase un valor más grande o más pequeño se observaría que esto significaría tal o cual tipo de política.

Para terminar la disminución sobre este modelo, dice que se trata de un modelo que no se conoce bien aún y que se comienza recién a estudiar. Pero sin embargo, si se refirió a él ahora y si se ha tomado un tiempo en discutirlo es porque cree que es una forma de modelo bastante interesante. Permite empezar rápidamente trabajos de proyección más o menos mecanizados y cuya estructura lógica es clara, sin tener que hacer un modelo complicado que parece fuera de foco en países donde el conocimiento estadístico es bajo. Se han demorado bastante tiempo en comprender esto y que se podía combinar ciertas ventajas de un modelo formalizado y las de la descentralización de las informaciones. Piensa que esta experiencia puede ser útil para muchos otros países pero esto no debe hacer perder de vista que este modelo no tiene interés sino cuando permite la continuación de otros trabajos. Si un modelo llega a una disminución de la información, a presentar menos información en los presupuestos económicos ciertamente no sería interesante. Por el contrario si permite coordinar correctamente todo un conjunto de trabajo que se desarrollaba de una manera menos coordinada, entonces aporta mucho al conocimiento de los fenómenos en general. Un modelo de este tipo si no agrega mucho al conocimiento permite que no se pierda conocimiento y por consiguiente que los progresos se acumulen en vez de dispersarse.

El Sr. Matus dice que generalmente en los modelos que se elaboran para América Latina se diseñan ecuaciones para las importaciones desagregadas por lo menos en tres grupos: a) las importaciones consumidas directamente por las familias sin mayores transformaciones; b) las importaciones intermedias y c) las importaciones de bienes de capital. Estos grupos de importaciones se relacionan con elementos diferentes. Por ejemplo, las importaciones de consumo directo se relacionan con el ingreso disponible de las familias, las importaciones intermedias con el producto nacional y

/las importaciones

las importaciones de bienes de capital con la inversión o desagregación de la misma. Esto se hace así, por explicar mejor el comportamiento de las importaciones y verificar la compatibilidad entre las importaciones de consumo directo con el resto de las importaciones dada una magnitud máxima para el total y deducir las vías directas o indirectas de control de las importaciones concordantes con las metas generales de crecimiento. Las importaciones de bienes de capital tienen un interés especial en América Latina, pues el área no produce en general bienes de capital. Esta observación la hago, ya que quizás en Francia una ecuación de importaciones totalmente agregada se justifica hoy, pero en etapas anteriores ustedes tuvieron que tratar desagregadamente.

La pregunta es ¿se debe eso a que no se estima importante ese tipo de análisis, o antes hicieron ensayos en el tiempo de los primeros presupuestos económicos cuando tenían serias dificultades de comercio exterior se utilizaba un esquema más desagregado para analizar el comportamiento de las importaciones?

El Sr. Mayer dice que efectivamente cuando se tuvo problemas de balanza de pagos, las ecuaciones sobre las importaciones eran previstas de una manera diferente y es una de las razones por las cuales durante un cierto tiempo no se utilizaban los mismos modelos cada año porque los problemas de comercio exterior cambiaban de naturaleza y la ecuación mencionada no permite en tratar este tipo de problemas. Proporciona una tendencia espontánea de las importaciones teniendo en cuenta la evolución de la producción y no permite introducir en el modelo políticas activas frente a las importaciones, conviene por lo tanto a un período para el cual el problema de la balanza de pagos no juega un papel determinante y que es lo que sucede actualmente en Francia.

Sin embargo, cuando se hacen las previsiones de importaciones aún para presupuestos exploratorios se descompone la previsión de importaciones en seis grupos. No para mejorar la previsión global que en general es mejor que cada una de las previsiones detalladas sino que para tener informaciones más detalladas que por lo demás son solicitadas por el Mercado Común y para preparar desde el comienzo los trabajos más detallados de los presupuestos previsionales. Pero concibe muy bien que si nuevamente se presentaran problemas de balanza de pagos se cambiaría esta ecuación y se puede muy bien cambiarla en la dirección indicada separando la importación de bienes de consumo, de bienes intermedios y de bienes de capital que tienen comportamientos diferentes y que juegan papeles distintos desde el punto de vista de la política. Tal descomposición podría ser hecha para las importaciones lo que permitiría calcular las importaciones globales y reintroducirlas en el conjunto del modelo. Se puede pensar que en ciertos países un modelo tan global como este mismo puede tener menos interés y habría que preferir un modelo un poco más detallado en el cual se distinguirían para el conjunto de empleos y recursos dos o tres tipos de bienes. Es por lo demás con modelos que tienen este tipo de detalle que se empezó hace unos 20 años y es probable que igualmente se va a desagregar un poco este mismo aún si la calidad del modelo tuviera que verse un poco afectada. Lo más importante es tener un modelo útil en vista de los modelos que se plantean.

/El Sr.

El Sr. Matus dice que el problema de la oferta no aparece muy claro en este modelo, lo cual no quiere decir que tal problema no exista en Francia. Si se está usando el modelo explicado para el presupuesto exploratorio de 1967 y se encuentra que hay algunos problemas serios de oferta en algunos rubros importantes, se tienen dos vías de solución: por medio de un monto apropiado de importaciones a fin de no alterar la demanda y los precios o por una variación de los precios para restringir la demanda si el tipo de bienes lo permite. Si se usa el primer método, las importaciones para 1967 se desviarán de la tendencia que expresa la ecuación 66. Si se usa el segundo método, la tendencia de la ecuación de precios se modificará y se puede dar un valor a la variable Z para expresar dicha desviación. Sin embargo, en la ecuación de las importaciones no existe una variable Z que permita hacer ese ajuste si se usa la primera vía de solución. La duda se refiere a como opera el modelo en el aspecto importaciones cuando es necesario actuar sobre el nivel de las mismas.

El Sr. Mayer sostiene que este modelo es de demanda y no impide que en ciertas industrias o en ciertos sectores para los cuales los problemas de oferta han siempre jugado un papel estos problemas se suponen que han desempeñado en el futuro un papel análogo al del pasado, es el caso por ejemplo de la construcción de la vivienda en la cual la extrapolación de la tendencias pasadas hace considerar los problemas de oferta porque siempre jugaron un papel en el pasado. Esto evidentemente no responde a la pregunta pues si hubiesen problemas de oferta que se produjeran y que no estuvieran correctamente representados por las tendencias descritas en el modelo habría que tomarlo en cuenta.

Ya dijo porqué no se había puesto variables de desviaciones en el monto de importaciones. Sin embargo, hay que recordar que esta ecuación está ajustada sobre un período bastante largo, período durante el cual los problemas de oferta, de limitación de capacidad de producción se produjeron en diversos sectores y que si en los años futuros se produce tal problema en sectores análogos, hay pocas posibilidades que esto cambie mucho la elasticidad de las importaciones constatadas en el pasado. Se observará, por lo demás, que esta elasticidad no es constante, que depende del valor de la producción y que en el conjunto se ha constatado una elasticidad más grande cuando la producción se desarrollaba más rápido lo que muestra que para el conjunto de la economía recurrir a las importaciones fué mucho más importante en períodos de desarrollo que en los períodos de relativo estancamiento pero quiere para profundizar la respuesta a la pregunta del Sr. Matus insistir sobre el siguiente punto: Este modelo es un modelo global. Trata de recoger los fenómenos en su conjunto pero a cada instante se ven tentados a ir más al detalle, y desde el momento en que se entra más en el detalle los problemas se tratan menos facilmente por el modelo porque los fenómenos particulares difíciles de traducir en relaciones matemáticas aparecen en casos particulares y si se quisiera prever en el futuro fenómenos particulares en ciertos sectores, no cree que la tendencia debería ser de incluirlos en el modelo sino que hacer estudios particulares para demostrar la amplitud de las desviaciones con relación a las tendencias medias. Se ve que todo este modelo supone que

/todo este

todo este modelo supone que se tenga un conocimiento de las tendencias medias, no forzosamente de tendencias constatadas en el pasado pues pueden ser tendencias estudiadas en el plan sino que la idea de una tendencia media tenga un sentido preciso para los que fabrican el modelo. Es cree una de las condiciones para la existencia de tal modelo.

Un último punto todavía. Los únicos problemas de limitación que se han producido últimamente en Francia son los problemas de limitación de mano de obra, están mal tratados en este modelo y ciertamente la introducción de limitaciones de capacidad de producción o del efecto cuando se aproximan al pleno empleo o que lo sobrepasamos no es tomado bien en cuenta en este modelo y finalmente un punto sobre el cual se tiene que mejorar. Por lo demás que esto está señalado en alguna parte.

El Sr. Mayer dice que la finalidad de este último seminario es de reunir un cierto número de ideas cuya mayoría ha sido ya dada en el transcurso de las discusiones sobre las relaciones del presupuesto económico y el Plan y sobre la manera como el presupuesto económico puede facilitar la realización del plan.

Quiere primero recordar de una manera general la influencia muy grande que ha tenido el presupuesto económico en la evolución de la estructura administrativa francesa. A menudo se ha referido al Plan y al presupuesto económico como si se tratara de dos cosas netamente separadas pero no hay que perder de vista que en la administración francesa se puede tener la impresión que el plan y el presupuesto económico han sido preparados por personas muy cercanas y que en el conjunto es el mismo tipo de política y de acción sobre la economía que trataron de desarrollar en el seno de una administración que al principio les resultaba más bien hostil. No hay que olvidar tampoco que durante largos años la parte técnica de la proyección del plan era realizada por el mismo servicio que preparaba los presupuestos económicos y que hoy día aún el Instituto de Estadísticas juega un rol muy central en estos dos tipos de proyección. Recuerda el papel que jugó el presupuesto económico para poner a punto el sistema de contabilidad nacional y el modo de proyección de este sistema que fué ampliamente utilizado por el plan.

En ningún país el cuadro insumo-producto ha sido utilizado como instrumento para las previsiones a muy corto plazo y si se ha hecho no es solamente por las razones administrativas que mencionó sino que también para ponerlo a punto utilizándolo muy a menudo lo que no es el caso cuando se le utiliza sólo para el plan. Finalmente en último lugar recuerda que en Francia el Ministerio de Finanzas durante mucho tiempo estaba bastante ajeno al plan, lo que puede parecer asombroso. El plan hacía una previsión de conjunto para toda la economía y a esta previsión los servicios propios del Ministerio de Finanzas y particularmente los servicios llamados de gestión administrativa, los servicios del presupuesto o los servicios del Tesoro participaban muy poco, lo que planteaba problemas complicados para la ejecución del plan puesto que la política económica anual está hecha en el Ministerio de Finanzas en gran parte, y es en cierta forma a través

/del presupuesto

del presupuesto económico que el Ministerio de Finanzas se interesó en el plan.

Es participando en el presupuesto económico que se habituaron a las previsiones y de comparar sus previsiones con las de otros sectores, y esto era mucho más fácil para ellos a través del presupuesto económico porque estaban acostumbrados a las previsiones anuales, mientras que en esa época no estaban habituados a las previsiones a mediano plazo. Actualmente después de muchos años de participación en el presupuesto económico la participación directa en la preparación del plan es mucho más avanzada lo que talvez es una condición esencial de realización del plan en la medida en que los servicios realizarán más voluntariamente previsiones que ellos mismos han contribuído a elaborar.

Pero ¿cuáles son las relaciones entre el presupuesto económico y el Plan en el momento en que se elabora el Plan?

En primer lugar, llama la atención sobre un punto que puede parecer un poco técnico y secundario pero que tiene una importancia práctica bastante grande pues en nuestra experiencia ciertas dificultades en la realización del plan han estado relacionadas con fenómenos que ahora va a describir. Este fenómeno es el siguiente. Se necesitan varios años para preparar un plan y por consiguiente en general los trabajos de preparación del plan no se hacen a partir del año en que comienza el plan sino que a partir de algunos años antes. Por ejemplo el 5° plan en Francia, que cubre los años 1966 a 1970 fué preparado en el curso de los años precedentes en base al año 1962 que ya era conocido estadísticamente en el momento en que se preparaba el plan.

Esto no impidió que el plan fué escrito y fué presentado al Parlamento como si describiese evoluciones de 1965 a 1970. Si el año 1965 es muy diferente de lo que se había previsto en el momento en que se prepara el plan, la manera como el plan se presenta no corresponde a veces en absoluto a los trabajos de preparación que habían sido hechos. Lo que está representado por dibujo adjunto.

Se ve que la gran línea diagonal de izquierda a derecha demuestra el resultado de la preparación del plan en base al año 1962 se llegará al año 1970. En 1964 y en 1965 se hacen presupuestos económicos para el año 1965 y estos presupuestos económicos describen el carácter particular del año 1965. Supongamos por ejemplo que el presupuesto provisorio para una cierta variable exprese que el valor para 1965 no es el valor medio descrito por los estudios del plan sino la que está representada por el punto A que por consiguiente es más grande. En el momento en que se va a presentar el plan al Parlamento la tendencia de las personas que preparan el plan es la de mantener su primera previsión sobre todo si el punto A parece accidental y por consiguiente de inscribir en el plan índices de variaciones que partiendo del punto A permitirán alcanzar el punto primeramente previsto.

Si uno o dos años más tarde se constata que el valor real de la variable es de hecho el punto B el objetivo inscrito en el plan será finalmente el punto C; un punto muy diferente del que había sido decidido al comienzo. Es por eso que el carácter particular del año de base que desde un punto de vista científico no debería jugar ningún papel en el plan por lo menos en Francia, tiene una importancia muy grande, lo que hace que los presupuestos económicos que describen este año en particular tienen una gran importancia en la previsión del plan y que es necesario hacerlos lo mejor posible. Hay una nota de septiembre de 1965 y que describe algunos problemas planteados para la adopción del presupuesto económico 65 de la ley de Finanzas como base del 5° plan en lugar del presupuesto económico 65 de mayo 65 y como estos dos presupuestos económicos eran bastante diferentes estos problemas eran bastante importantes, y ciertos objetivos desprendidos de los estudios previos tuvieron que ser cambiados. Es un problema fastidioso que yo creo no podrá ser solucionado mientras no nos acostumbremos a presentar planes para períodos parcialmente pasados. Al final de la preparación del plan o por lo demás a principios de su realización se pueden utilizar los presupuestos económicos para describir los primeros años de la evolución del plan y por consiguiente para apreciar la verosimilitud de las tendencias desprendidas del plan y no insiste sobre este problema porque ya se ha hablado bastante a propósito de las variantes de los presupuestos económicos exploratorios. Las relaciones entre el presupuesto económico y el Plan en el curso de la realización del plan pueden agruparse en tres categorías, siempre basándose en la experiencia francesa de los últimos años.

Por un lado el presupuesto facilita la ejecución de las decisiones tomadas por el plan. En efecto, el plan francés hasta ahora no es una ley de ejecución, en el plan el gobierno toma compromisos pero las decisiones de ejecución se toman con ocasión de otras leyes y esencialmente se toman cada año en el cuadro de la ley de finanzas. El hecho de que el plan no tome las decisiones efectivas no debe hacer subestimar su influencia. Es muy difícil para el gobierno tomar decisiones independientemente del plan y el plan es un marco de referencia bastante estricto por lo menos en donde es muy preciso. Sin embargo, las decisiones económicas están tomadas en otros momentos y el presupuesto económico en estas condiciones constituye el primer instrumento sobre el cual se aplican las decisiones tomadas cada año. Es, por lo tanto, por intermedio del presupuesto económico que las medidas tomadas en el plan se aplican a la economía y es por lo tanto sobre una previsión a corto plazo que se deciden los medios previstos en los planes a mediano plazo y es por esto que la integración del presupuesto económico en el conjunto de la evolución del plan juega un rol particularmente importante.

Si se piensa particularmente en los asuntos de decisiones de política económica se ve que la utilización del presupuesto económico como medio de ejecución del plan depende en cierta medida de la manera como el plan está preparado. Las razones que se dieron para las cuales el presupuesto económico no está simplemente determinado por el plan hacen que cada año en el momento en que se prepara el presupuesto económico se ve obligado

a volver a estudiar las decisiones del plan es decir a no tomarlas todas como imperativos absolutos pues su conjunto puede estar en contradicción con otros aspectos de la economía a muy corto plazo.

En una discusión, se preguntó si se podía decir que el presupuesto económico podía decidir cada año cual era la parte que había que hacer de los cambios previstos en el plan. Pero se vió también que era bastante peligroso decir esto porque podía haber una tendencia en el momento de la preparación del presupuesto económico de fijar objetivos a muy corto plazo antes de los objetivos a mediano plazo porque muy a menudo los gobiernos están muy atentos de lo que va a suceder en el corto plazo debido a su importancia política inmediata. En estas condiciones piensa que sería muy importante que en los planes ulteriores se trate de precisar el calendario de ejecución de las principales medidas puestas en marcha, de manera que se tenga que estudiar en el plan cuál es la mejor sucesión en el tiempo de las diferentes medidas porque es algo que sólo se puede hacer en el momento de la preparación del plan en donde se ve el desarrollo del plan en su conjunto. Esto facilita la preparación de los presupuestos económicos pero es igualmente muy importante que ciertos medios previstos por el plan aparezcan como absolutamente obligatorios cualquiera que sea la coyuntura a corto plazo de manera de no ceder a la tentación que acaba de exponer. Es imposible considerar como imperativo todos los objetivos anuales del plan porque esto puede provocar contradicciones a corto plazo. A la inversa molesto si no hay ninguna obligación ni restricción, y es por esto que se puede tomar un camino medio que establezca grados en el carácter obligatorio de diversas variables. Esto es un primer punto muy importante para que el presupuesto económico sirva verdaderamente como medio de decidir cada año lo que debe hacerse en el plan.

Una segunda observación es que, en Francia por lo menos, los planes no han estudiado de la misma manera los diversos aspectos de la vida económica. Aún en un plan relativamente completo como es actualmente el plan francés hay aspectos de la vida económica que no han sido objetos de muchos estudios. El plan estudia en general las medidas nuevas y los cambios pero lo que es simplemente la ejecución de la vida administrativa no interesa al plan o le interesa menos y en general un Ministro de Finanzas no encuentra un guía preciso para lo que constituye la mayor parte de las decisiones anuales y el único modelo de conjunto de que dispone para estas decisiones es el presupuesto económico. Por lo tanto es necesario que el presupuesto económico sea utilizado para verificar que no haya oposición entre las orientaciones a mediano plazo del plan para el conjunto de la economía y las decisiones tomadas cada año sobre magnitudes que no han sido estudiadas en el plan. Es siempre el problema de las medidas a corto plazo y de las medidas a mediano plazo. Todo lo que se hace a corto plazo siempre tiene una acción sobre el mediano plazo aunque sea por intermedio del equilibrio económico en general, y por consiguiente, no se puede separar la economía en dos partes lo que es útil para el plazo medio y lo que es útil para el corto plazo y ahí aún el presupuesto económico juega un papel central.

/Se refiere

Se refiere también a otro punto. Es un punto contradictorio a lo que acaba de decir; dijo que el plan no tomaba en consideración a menudo los aspectos más corrientes de la vida administrativa sino que los aspectos más nuevos de la economía. Sin embargo, sucedió en Francia que decisiones extremadamente fundamentales sean tomadas fuera de la preparación del plan y piensa que sucede lo mismo en otros países. Decisiones como la entrada al Mercado Común, y como la construcción de usinas atómicas; y decisiones que se refieren a ciertos grandes trabajos como el túnel en el Monte Blanco, como la construcción del avión supersónico Concordia, todo esto no ha sido considerado en el cuadro del plan. La reforma al impuesto del valor agregado, la reforma de la educación, todas estas cosas enormemente importantes para el futuro del país, no fueron estudiadas en los organismos regulares del plan sin hablar por supuesto de medidas políticas como por ejemplo las que se refieren a la política exterior del país y que tienen gran influencia sobre el desarrollo de esos países. Por supuesto, que estas son decisiones a largo plazo y el presupuesto económico no bastaría para estudiar sus efectos. Pero como no se rehace un plan en cada ocasión es una vez más por intermedio del presupuesto económico y en particular de los presupuestos económicos un poco prolongados como los presupuestos exploratorios, o los ensayos de trayectoria de los planes, que se puede tener lo más rápidamente posible una idea del efecto de tal medida sobre la ejecución del plan. Un segundo punto, sobre el cual el presupuesto económico y el plan están relacionados durante la ejecución del plan es el problema del control y bajo este punto de vista el presupuesto económico juega un papel con relación al plan análogo al que juega la coyuntura con relación al presupuesto económico. Cada año el presupuesto provisorio da una idea en general bastante exacta de la economía del año en curso y por consiguiente permite controlar la ejecución del plan. Si se prolongan los presupuestos económicos previsionales con presupuestos exploratorios se reencuenta durante la realización del plan, esta ventaja de prever la trayectoria que se vió en el momento de la preparación del plan. Esto hace casi obligatorio al gobierno la vigilancia de ciertas variables y esto con lo más tiempo posible de anticipación de manera de mantener la economía en la vía trazada por el plan. Esto es la parte esencial entre la relación de estos dos modos de previsión. Sin embargo, agrega que en el curso de los últimos planes cada vez hubo que volverse a examinar el plan durante la duración de su ejecución.

El 3° y 4° plan en medio de su ejecución tuvieron cambios bastante importantes. Durante el 4° plan después de la pequeña recesión de 1958 hubo que rehacer un pequeño plan para los años 1960 y 1961, evitándose así de poner en marcha toda la maquinaria complicada de preparación de otro plan. En este caso fueron los presupuestos económicos prolongados los que sirvieron de base a lo que se llamó en esa época el plan interino. Estos presupuestos económicos tomaron un carácter un poco particular porque el aspecto decisión del presupuesto económico fué aumentado y es lo que llevó a hacer un estudio más detallado de medidas de política económica y de su efecto sobre la economía en el cuadro un poco más prolongado del plan interino. Algo por el estilo sucedió a fines de 1963 pues los acontecimientos exteriores que siguieron a la guerra de Argelia y los acontecimientos internos marcados por el plan de estabilización de

1963 hacía aparecer como totalmente pasado de moda los objetivos del plan tal como habían sido previstos a principios del período de planificación. No fuese más que por el hecho de que la población total fuese de 2 por ciento superior a lo que había sido primitivamente previsto. Por lo tanto, se rehizo un plan interino sin darle por lo demás este nombre, haciendo presupuestos económicos prolongados para los años 1964 y 1965. Se han visto maneras diferentes de preparar presupuestos económicos y distintas maneras de utilizarlos pero insiste, para terminar, en que todas estas maneras proceden de la misma idea general que se expresa en el fondo por dos etapas. En primer lugar, establecer una contabilidad nacional completa lo que no es necesario para el plan a mediano plazo, pues se puede hacer un plan sin conocer muy bien la economía. Se puede fácilmente distinguir las cosas más importantes, lo que no es necesario tampoco para el presupuesto del estado pero que es necesario si se quiere que el plan a corto plazo agregue algo al plan a mediano plazo y a los presupuestos fiscales, puesto que lo que él agrega es la introducción de una visión de conjunto de la economía en relación a los problemas financieros y a los problemas del plan. Naturalmente que no es necesario para elaborar presupuestos económicos poseer una buena contabilidad nacional, si es por esto nunca se habría hecho, se puede muy bien inventar cifras que no se conocen pero es importante tener una descripción de la economía en su conjunto, descripción que ciertamente se mejorará en la preparación misma de los presupuestos económicos. La segunda etapa, es la de prolongar de 1 o 2 años esta imagen de la economía, integrando el mayor número de información, ya sea sacada de los cálculos de utilización de las técnicas econométricas, cuando se les puede utilizar, o ya sea sacada de otros medios de observación por medio de encuestas, opiniones de los expertos, todo lo que se pueda imaginar. Toda información puede ser utilizada si ella puede ser integrada en esta visión de conjunto de la economía.

El Sr. Jorge Israel dice tener entendido que el plan francés es conocido por el Parlamento, y aprobado por éste; la pregunta está entonces dirigida hacia cómo el Parlamento posteriormente participa en el control de ese plan si es que él aprobó determinadas bases en el mediano y largo plazo. Una segunda pregunta es si en el presupuesto económico nacional, los estudios de coyuntura y toda la rutina que esto envuelve no ha desplazado o no ha llevado a segundo plan al proceso de planificación de mediano y largo plazo? La pregunta es si el hecho de tener presupuesto nacional y tener toda una organización y una rutina no ha desplazado a los esquemas de planificación del mediano y largo plazo o sea en otras palabras si en este momento el plan no se le dá más importancia a la planificación de corto plazo en vez de darle importancia también a la planificación de mediano y largo plazo?

El Sr. Mayer dice sobre la primera pregunta que cree que no está previsto ningún control del plan por el Parlamento. Con motivo de la ley de finanzas anual o en otras ocasiones el gobierno dice en que punto vá la ejecución del plan además se publican informes anuales, pero no está previsto a intervalos regulares debates parlamentarios sobre el plan; piensa que aquí hay una cierta ilógica. Por lo demás no hay que hacerse

/mucho ilusión

mucha ilusión sobre la intervención del Parlamento en el Plan, es un problema que preocupa mucho a los economistas franceses y más bien a los escritores políticos porque la preparación de un plan tiene un aspecto muy técnico y la intervención del Parlamento no es fácil de organizar. Es por esto que se piensa que en los próximos planes se tratará de poner mejor en evidencia desde comienzos del plan las grandes opciones para que el Parlamento puede intervenir sobre estas opciones porque una vez que el plan está completamente terminado las intervenciones son casi imposibles. En el curso de realización, el Parlamento puede intervenir por su propia iniciativa para recomendar una política para realizar el plan pero no está previsto. Sin embargo, en el 5° plan existe esa técnica de luces de alarma que obliga al gobierno a hacer delcaraciones regulares sobre el valor de las magnitudes que han sido así escogidas.

La segunda pregunta: ¿Es que el desarrollo de los estudios a corto plazo ha disminuido o ha cambiado la naturaleza de los estudios a mediano plazo?

Esto no es imposible, y en una cierta medida el hecho de que los equipos que hacen la proyección que sirven de base al plan, utilizan métodos de proyección que han sido largamente puestas a punto por el presupuesto económico es talvez un inconveniente en el sentido que da al plan un cierto sesgo conservador. Ciertas grandes decisiones no han sido tomadas en el marco del plan y talvez esté esto en relación con lo que acaba de decir. Es una de las razones por las cuales sucedió a menudo al preparar los presupuestos económicos al constatar que problemas que el plan había puesto en evidencia para los años más lejanos eran de hecho problemas del año siguiente. Ahora hay que atribuir esto al desarrollo de las técnicas de los presupuestos económicos o simplemente a la dificultad de prever verdaderamente a mediano o largo plazo y es que los mismos fenómenos no se habrían producido si no hubiese habido presupuestos económicos esto evidentemente es muy difícil de preverlo. Se hará un esfuerzo para la preparación del 6° plan para poner mejor en evidencia las orientaciones a largo plazo, para defender mejor las grandes decisiones y para establecer mejor prioridades para evitar esta influencia demasiado grande del corto plazo sobre el mediano plazo. Hay que decir igualmente que hasta el 5° plan eran planes de 4 años lo que no es un período muy largo, los cambios llamados de estructura son sin embargo, bastante bajos en tal período y el acercamiento de ambas técnicas talvez no tuvo consecuencias muy graves.

En resumen, para contestar a la pregunta, cabe decir que el peligro señalado existe ciertamente y si se le conoce es posible evitarlo. No está seguro si se ha llegado a esto en Francia. Debe agregar, sin embargo, para atenuar lo que ha dicho que los mecanismos de preparación para los dos tipos de proyección son muy diferentes; la preparación del plan pone en juego todo un conjunto de comisiones de trabajos de studios y de relación entre el sector público y el sector privado que no existe para los presupuestos económicos. Desde el punto de vista de los equipos centrales de preparación existe ciertamente el peligro señalado por el Sr. Jorge Israel.

/El Sr.

El Sr. Pedro Sainz dice que ha afirmado que muchas veces se descubren partes del plan que no se pueden realizar cuando van dos años corridos; por ejemplo hay una parte que no se puede realizar y otra parte que si se puede incluir como realizable en el presupuesto económico de corto plazo, entonces se han planteado una solución que incluye parte del plan y parte de lo que no es el plan. En el fondo se esta cambiando la integridad del plan trazado originalmente por una integridad distinta. Parece que esto ha resultado en algo muy distinto de los planes originales y segundo el Sr. Mayer emitió un juicio que le gustaría aclarar acerca de la posibilidad de tener planes de mediano plazo con base móvil de tal modo que cuando hubiera transcurrido una cierta parte del plan, la mitad del plan por ejemplo no fuera el presupuesto económico de corto plazo el que tuviera cada vez más influencia y el plan cada vez menos. Sobre esto le parece que el Sr. Mayer dió un juicio que era adverso a la base móvil. Le gustaría que también se aclarara eso.

El Sr. Mayer dice que en lo que respecta a los planes interinos y las revisiones de los planes que han sido hechas por intermedio de los presupuestos económicos prolongados éstos se produjeron sin embargo, en circunstancias bastante especiales en donde ciertas hipótesis exteriores del plan habían sido profundamente cambiadas y no pienso que se puede decir que se haya determinado que parte del plan era realizable y cuál parte no era realizable y más bien se esforzaron teniendo en cuenta la situación de la economía en el momento en que se debía elaborar un pequeño plan de dos años, sin ponerse como imperativo respetar tal o cual parte del plan. De hecho ex post se observa que estos planes interinos habrían podido no ser hechos o por lo menos que después de estos planes interinos los planes primitivos han sido largamente ejecutados por lo menos en su aspecto global pero circetamente no para aspectos particulares. Esto es lo que se constata ex post pero desde el punto de vista de las técnicas de la preparación del plan se habría podido hacer planes que tuvieran la duración normal prolongando la duración de la ejecución. Esto no fué hecho porque la preparación del plan en estas técnicas actuales pide un tiempo bastante largo es una máquina pesada que no se ha puesto en juego en estas dos ocasiones.

La pregunta referente a la base móvil del plan es un poco diferente en la medida en que desde el comienzo se puede prever hacer un plan a base móvil y por consiguiente ajustar los modos de preparación del plan a este nuevo tipo de plan pero los medios de preparación utilizados en Francia no son compatibles con este tipo de plan. Primeramente los planes a base móvil actualmente se hacen más populares; hay algunas personas que se interesan en este tipo de plan porque tienen un aspecto muy racional y sobre todo porque actualmente el plan se preocupa más que en el pasado de estos medios de ejecución y que ya dijo que estaban muy poco inscritos en el plan y que si se piensa en los medios de ejecución se ven llevados más facilmente a la puesta en marcha cada año del mismo tipo de decisión y por consiguiente a la idea del plan a base móvil. En lo que se refiere a los años pasados, no fue partidario de este tipo de planes pues pensaba y sigue pensando que los medios de realizar un plan que pueden ser descritas no son las únicas que existen de hecho. La influencia directa del Estado

/sobre la

sobre la economía aún siendo bastante grande está muy lejos de ser determinante en Francia; la gran mayoría de la producción está hecha en Francia por el sector privado sobre las cuales los medios de acción son indirectos y estos medios de acción no tienen un efecto seguro. Si se limitara la preparación del plan a tomar decisiones racionales en lo que respecta las acciones del Estado, piensa que no se tendrían suficientes medios para realizar cualquier tipo de plan. La idea de los planes de tipo francés tal como se ha realizado en el 3°, 4° y 5° plan sobre todo fué que el modo mismo de preparación del plan, era un medio de asegurar la ejecución del plan y que multiplicando en el momento de la preparación del plan, los contactos y las reflexiones comunes sobre los años venideros entre los empresarios y los funcionarios se aumentaban las probabilidades de que los empresarios estarían influenciados por la existencia del plan. Esto no puede producirse sino en el caso en que el plan sea preparado de una manera bastante larga y si el período final está bien definido.

El plan tal como está presentado, es un acto solemne, se discute en el Parlamento, como algo muy importante y de esta manera puede mobilizar un poco las energías o por lo menos orientar las decisiones hacia la realización del plan. Le parece que este aspecto un poco solemne se vería disminuído con un plan a base móvil y que el peligro de un plan a base móvil sería transformarlo en un presupuesto prolongado y por consiguiente transformar las proyecciones del plan en un presupuesto económico prolongado y es por esto que, por lo menos hasta ahora, no le gusta mucho la idea de transformación de un plan francés en un plan a base móvil.

Finalmente el Sr. Mayer presentó un ejemplo numérico que permite comprender como el cuadro de operaciones financieras pueden ser proyectado para años futuros y cómo se pueden sacar algunas conclusiones sobre la política a adoptar en materia financiera. Es, por lo tanto, una aproximación más bien contable hacia este tipo de problemas, y evidentemente esto no reemplaza las investigaciones de carácter econométrico, pero la experiencia ha demostrado que se sacaban algunas informaciones y que era bastante importante tener orden de magnitudes sobre las principales variables financieras. El cuadro que fué distribuído es un cuadro un poco simplificado y no se trata de un cuadro previsional, puesto que se refiere al año 1962. El Sr. Mayer explicó el cuadro, y luego demostró cómo había sido fabricado si hubiese sido un cuadro previsional y finalmente qué tipo de informaciones se pueden sacar.

Los presupuestos económicos en Argentina

El señor Federico Herschel comenzó su exposición destacando dos importantes características de la economía argentina, que servirían para comprender muchos de los problemas que planteó después: una gran inestabilidad y un agudo proceso inflacionario.

Expresó que los factores que incidieron en la iniciación de las tareas relativas al presupuesto económico, fueron un tanto casuales. El equipo actual había hecho trabajos en materia de política fiscal, en primer lugar para el Consejo Federal de Inversiones - una organización de las provincias en la Argentina - luego para el Programa Conjunto de Tributación (OEA - BID - CEPAL) patrocinado conjuntamente por las organizaciones internacionales y el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). En ese estudio se habían enfocado fundamentalmente problemas macroeconómicos que podrían ser importantes para un organismo de planificación: análisis de flexibilidad, de distribución de la carga tributaria, del déficit fiscal, de la evasión y aspectos de una reforma fiscal.

Cuando se finalizaba este trabajo se pensó que si bien para un organismo de planificación como CONADE, desde un punto de vista científico podría ser interesante proseguir estudios en materia fiscal y tributaria, parecía que no podían tener una alta prioridad. En cambio se pensó que sería conveniente encuadrar tanto la política fiscal, como la política económica en su conjunto, en un esquema global de tipo previsional.

Dentro de CONADE ya existía un sector público que tenía a su cargo las tareas relativas al presupuesto fiscal, pero se había previsto una división o sector especial para ocuparse de los problemas de corto plazo.

Al principio, a comienzos de 1964, se buscaron toda clase de antecedentes para tener un punto de partida. Había, por supuesto, varios estudios sobre la previsión económica. También había literatura sobre modelos económicos. Así por ejemplo en los Estados Unidos existían los modelos de Klein-Goldberger y de Svits. Este último es una exposición muy didáctica. Sin embargo, estos eran modelos generales que no se habían vinculado muy directamente a un presupuesto económico. Existía sí el de Holanda, sobre el que había bastante material disponible. Frente a todos estos trabajos sobre la base de modelos econométricos, había relativamente poco en materia de otro procedimiento de elaboración de los presupuestos económicos. Entre el reducido número de trabajos de este último tipo mencionó el libro de Ohlsson ("Ingreso Nacional") y a Bent Hansen, ambos referidos a Suecia, y la obra de Bjerve ("Planning in Norway").

En ellos se ubicaba el presupuesto económico fundamentalmente como instrumento de política de estabilización. Esto se puede justificar fácilmente por el origen que tuvieron los presupuestos económicos en la mayor parte de los países europeos, frente a las posibilidades de fluctuaciones cíclicas, tales como la desocupación, presiones inflacionarias, problemas de

/balanza de

balanza de pagos, como había sucedido con la crisis posterior a la primera guerra mundial. Se trató de encontrar un mecanismo para moderar esas fluctuaciones. El caso de Francia constituye una excepción, pues allí se dió énfasis a los problemas de reconstrucción.

En Argentina se pensó desde el principio que sería muy importante vincular el presupuesto económico con el plan de desarrollo, para que sirviese para su ejecución.

Se hicieron las primeras conjeturas de las variaciones del producto, tanto global como sectorial, en abril de 1964 y la estimación efectuada fue inferior a la cifra real. El error se debió al descenso cíclico que había experimentado la economía argentina en 1962 y 1963, según se puede apreciar en el cuadro 7. En aquel momento todavía no parecía tan evidente que se iba a producir un cambio.

El primer presupuesto completo fue presentado en octubre de 1964 para ese mismo año. Se debe tener presente el gran atraso que existía en ese momento en estadísticas, las cuentas nacionales aparecían con gran atraso; y en ese momento recién se conocían algunos datos provisorios del año 1963.

Cuadro 7

<u>Argentina - Variaciones anuales del producto y del nivel</u>		
<u>de precios (1958 - 1965)</u>		
<u>Años</u>	<u>PBI</u>	<u>Costo de vida</u> <u>(Capital Federal)</u>
1958	5,3	31,6
1959	-4,7	113,7
1960	5,9	27,3
1961	5,9	13,5
1962	-3,3	28,1
1963	-5,5	24,0
1964	8,5	22,1
1965	7,5	28,6

Aún cuando desde el punto de vista metodológico se podría pensar que noviembre era todavía una fecha aceptable en vista de las dificultades que existían, el documento no servía como instrumento auxiliar básico para adoptar decisiones de política económica. Como consecuencia de que una de las primeras preocupaciones fue adelantar la fecha de presentación, el segundo presupuesto data de mayo de 1965 (Presupuesto Económico 1965) y el tercero de enero de 1966 (Presupuesto Económico Nacional 1966).

/Respecto a

Respecto a la organización interna; se cuenta con veinte personas aproximadamente y como se realizan encuestas directamente, en algunas oportunidades el número de funcionarios llega a ser de treinta. Están distribuidos en subdivisiones que en algunos casos constan de una o dos personas. Por ejemplo hay un especialista que analiza el equilibrio general, balance de oferta y demanda de recursos; un especialista en industria, otro en comercio exterior, etc. También técnicos estadísticos y econométricos, debido no sólo a las necesidades derivadas de los modelos, sino a otras bastante frecuentes como por ejemplo hacer análisis de regresiones.

Con la Oficina de Presupuestos Económicos colaboran distintos organismos. En primer lugar las mismas divisiones de CONADE. Especialmente al comienzo fue importante la colaboración del sector Distribución del Ingreso, pues sirvió para comprender algunos detalles de la elaboración de las cuentas nacionales en Argentina.

En parte también se ha contado con algún aporte de la Dirección de Estadística, en la información de coyuntura. Existe una mayor colaboración del Banco Central, fundamentalmente en coordinación con el grupo de comercio exterior de CONADE, así como en lo que tiene relación a algunos aspectos vinculados a las proyecciones financieras. Además de las informaciones de los Ministerios se canalizan a través de los sectores de CONADE. Ciertos datos se obtienen a veces de otros ministerios especialmente estimaciones sobre producción agrícola del Ministerio de Agricultura. Hay otros organismos que cuentan con estadísticas, aunque no siempre es posible obtener los datos disponibles.

Expresó el señor Federico Herschel que una característica distintiva del presupuesto económico nacional de Argentina, es que se ha buscado un contacto bastante estrecho con las empresas privadas sin intermediarios, mediante encuestas u otro tipo de consultas efectuadas.

Sintetizó a continuación ciertas características del primer presupuesto económico del año 1964, estableciendo qué mejoras se han introducido y qué innovaciones se piensa efectuar en el futuro, así como también algunos problemas que aun no se han solucionado totalmente.

El primer presupuesto fue simplemente una predicción en términos constantes con unas pocas observaciones sobre política económica, agregándose algunas consideraciones sobre precios y salarios.

El análisis de los sectores productivos se hizo en forma bastante desagregada para los distintos grupos industriales, basando las estimaciones en las encuestas. Pero para otras variables el análisis fué menos detallado.

Esto plantea desde el principio el problema relativo al grado de detalle adecuado. En primer lugar depende de la concentración industrial, ya que en algunas ramas existe bastante concentración en manos de pocas empresas, lo que debe tenerse en cuenta al diseñar una encuesta, como es el caso del tabaco.

/Puede influir

Puede influir también el uso que se va a dar al producto elaborado, ya que si tiene una variada utilización, tendrá demandas diferentes para cada caso; un ejemplo típico son los motores. Motores representa en cierto modo el caso opuesto del sector tabaco. En Argentina hay una gran atomización en esta rama, lo que dificulta su análisis requiriendo una mayor profundización.

Hay otros casos, como el de la rama del aceite, que tiene distinto origen según la materia prima que se utiliza (maní, oliva, girasol, etc.). Según la oferta de estos productos primarios puede cambiar la producción, lo que señala otra característica que hay que tener en cuenta. De ahí que en general en estos análisis se requiera una muy fuerte desagregación. Algunas veces debe conocerse lo que ocurre en cada una de las grandes empresas, porque el crecimiento de una gran empresa puede ser paralelo a la tendencia de la rama; pero puede significar también la existencia de un problema de competencia, por el que un establecimiento esté absorbiendo la producción de otros. Todos estos son problemas que deben tenerse presentes para utilizar las informaciones que surgen de las encuestas industriales.

Por otra parte en el caso argentino existe una dependencia mucho más intensa que en el caso de Francia, de las variables reales de la política económica. Esto fué especialmente evidente en 1966, porque se estimó un cierto aumento del producto, dejando muy claramente establecido de que dependía de ciertos supuestos de política. Como lo efectivamente ejecutado no estuvo de acuerdo con los supuestos, no se cumplió la previsión del producto.

En el año se pudo utilizar un pequeño modelo que mostraba la vinculación entre variables endógenas y los instrumentos de política.

En el presupuesto 1966 también se incluyó un capítulo relativo a las previsiones monetarias y desde el año 1965 se hicieron comparaciones de las previsiones respecto al resultado efectivo según las cuentas nacionales. En el primer presupuesto económico se había previsto un 9 por ciento de crecimiento y se dió el 8,5.

Otra innovación fue la utilización de insumo producto, aunque tanto la previsión monetaria como lo referente a insumo producto deberían mejorarse bastante.

Continuó el señor Herschel expresando que un problema muy importante tratado es el análisis de la coyuntura. Por supuesto en el año 1964, cuando el presupuesto económico se hizo al final del año, el problema de analizar la coyuntura no se presentó con tanta urgencia, pero a partir de 1966 se apreció la necesidad con el objeto de no perder contacto con la realidad. Especialmente entre una y otra encuesta era conveniente tener un contacto muy estrecho con lo que estaba pasando en cada momento.

Para ubicar el problema debidamente, debe destacarse que hasta ahora la preocupación principal en este campo no fue tanto prever los próximos

/tres meses

tres meses sino primeramente conocer lo que habia ocurrido. Esto se debe a una deficiencia ya mencionada relativa al atraso de la información estadística. Actualmente se recopilan unas cincuenta series que dan un índice general sobre la evolución de la economía.

Como existen problemas para proyectar la demanda final, especialmente el consumo, distinguiendo los industriales de donde provienen los productos, se piensa facilitar este análisis mediante una encuesta de consumo a realizarse el próximo año, basada en la experiencia de una encuesta para el estudio fiscal. Cuando se hacen estudios de la distribución de la carga tributaria, como por ejemplo en Estados Unidos e Inglaterra, siempre existen datos de distribución del ingreso, encuestas de consumo, por lo que lo único que hay que hacer es aplicar el análisis tributario a estas informaciones básicas. En el caso de Argentina, cuando se hizo el estudio de la distribución de la carga, no existían datos sobre distribución del ingreso y tampoco encuestas sobre el consumo. Ese trabajo se haría ahora no simplemente como subproducto de un estudio fiscal, sino teniendo en cuenta las necesidades del presupuesto económico. También relacionado con el consumo, se tiene la idea de llevar a la práctica una encuesta de expectativas o intenciones de compra, que en general es bastante similar a la del caso francés. Estos elementos permitirían conocer mejor la estructura del consumo. Este tipo de encuesta de expectativa de intenciones de compra tiene un gran valor como indicador de coyuntura y puede ser muy útil también para el presupuesto económico.

Con respecto a los precios se hicieron una serie de ensayos econométricos. Comentó que el señor Jacques Mayer había hablado de dos tipos de investigaciones que se pueden hacer para obtener funciones econométrica; una es tener una teoría previa y la otra es hacer una serie de ensayos sin tener una teoría previa. En la estimación de precios de Argentina se siguió el segundo sistema, pero con algunas calificaciones, porque no se hizo simplemente una combinación de todas las variables posibles sino de algunas que parecían más factibles de tener alguna influencia sobre los precios. En este momento se contó con la colaboración del Instituto de Cálculos de la Universidad de Buenos Aires, lo que permitió hacer una gran cantidad de estimaciones; por ejemplo aproximadamente unas cien correlaciones. Posteriormente, se determinó el nivel de precio como parte del modelo. Todo esto se refiere al nivel general de precios, en lo que todavía no se ha podido llegar hasta ahora a determinaciones cuantitativas completas en cuanto a precios relativos que sería necesario para tener todo el sistema de cuentas en términos corrientes.

En cuanto a la futura posible División de Coyuntura dentro de la Oficina de Presupuesto Económico, cabe mencionar que algunas tareas de este tipo se realizan en el Banco Central, pero en realidad parece mejor tener un contacto directamente. Esto señala una diferencia bastante clara con lo que ocurre en Francia en que el análisis de la coyuntura se hace por un grupo independiente.

En Argentina por ahora no se publican los presupuestos económicos, en parte porque se considera que aun se está en una etapa exploratoria. Siendo un país que se caracteriza por una gran inestabilidad podría ser perjudicial la influencia que podría tener este presupuesto en la medida en que se capte su verdadero significado.

/Únicamente se

Únicamente se publican los resultados de las encuestas. A pesar de que se aclaraba que eran previsiones de los Empresarios, a veces aparecían comentarios en la prensa tomando las informaciones como datos oficiales del CONADE, con las críticas consiguientes.

Continuó el señor Federico Herschel refiriéndose a la adaptación de la contabilidad social al presupuesto económico, estableciéndose diferencias con el caso francés. Las cuentas nacionales en Argentina se comenzaron a estimar después de la segunda guerra, habiendo logrado un gran adelanto antes de que se pensara en los presupuestos económicos. Como consecuencia cuando se habla de adaptación es con referencia a la solución dada a algunos problemas que se relacionan con cuentas nacionales.

Una característica básica es que las previsiones se hicieron en términos constantes, lo que obligó a completar un sistema de cuentas también en términos constantes. Si bien esto no es consistente con las reglas internacionalmente aconsejadas, porque el sistema real que se prevé no comprende algunos flujos que son meramente monetarios, impuestos, etc., se diseñó el sistema de cuentas para tener una coherencia interna y una comprobación de las cifras. Además se estimó en términos constantes, porque todos los cálculos con una excepción tenían por origen las cuentas en términos constantes. Parecía mejor aplicar este criterio y no hacer la ficción de usar términos corrientes, lo que hubiera derivado en la necesidad de estimar precios relativos. A pesar de que se podría haber operado de esa manera, el resultado habría sido bastante similar, pero parecía mejor efectuar este ensayo en términos constantes, salvo el caso de los gastos de presupuesto, para los que se parte de los términos corrientes y luego se deflacionan aplicando en general, el índice de los precios implícitos del ingreso nacional.

Se plantean algunas dificultades al usar este sistema de cuentas en términos reales. Un ejemplo serían los impuestos indirectos, ya que se podría considerar en forma similar al problema de términos de intercambio entre países; del mismo modo habría problemas de términos de intercambio entre sectores. Sería el caso de cuando los precios de los gastos públicos suben más que el resto; los impuestos pierden poder adquisitivo para el gobierno pero no para la economía en su conjunto. Precisamente con respecto a los gastos del gobierno y a los impuestos, se presentan dos alternativas. Para la confección de las cuentas se sigue el sistema de deflacionarlos por los precios propios (es decir los precios imprevistos del sector público) pero cuando se hace otro tipo de análisis, por ejemplo, sobre la importancia del déficit para la economía en su conjunto, se usan los precios implícitos del producto para expresar el impacto sobre la economía. Estos problemas son significativos en países con inflación bastante fuerte y con cambios de precios relativos.

Otra dificultad metodológica se debió al tratamiento ya comentado de los impuestos indirectos. Como sumando éstos al producto a costo de factores se obtiene el producto a precios de mercado, si se deflacionan por distintos índices de precios, no se mantendrá la estructura del año base, lo que implicaría distintas tasas de crecimiento para uno y otro concepto de producto. Como esta alternativa pareció inconveniente, se supuso una estructura constante,

/manteniendo los

manteniendo los impuestos indirectos la misma importancia porcentual. Habría existido gran confusión si se hubieran dado tasas de crecimiento distintas para costo de factores y para precios de mercado.

El señor Herschel comentó que los demás problemas son un poco más específicos y se refieren a dos aspectos. En primer lugar, cómo el presupuesto económico puede ser útil para la formación de la política y segundo, de qué modo se pueden determinar funciones que sean útiles a la decisión política.

El primer aspecto es un poco particular de Argentina y de los países que estiman sus cuentas nacionales de la misma forma, en lo que se refiere a la producción agrícola que se computa en el momento de su comercialización. Esto significa que por ejemplo el trigo que se va cosechando entre noviembre del año t y febrero o marzo del año $t + 1$, se considera perteneciente al producto agropecuario del año $t + 1$. Pero esta estimación no tiene sentido para la decisión política porque es una producción ya sembrada y en algunos casos ya cosechada. Habría que estimar la producción agrícola con un año o más de anticipación desde el punto de vista del presupuesto económico como instrumento de política. Si bien esto es difícil teóricamente existen soluciones y siempre se podrían formular algunas estimaciones de cual va a ser no sólo la cosecha futura, sino también las hectáreas a sembrar el año siguiente.

El segundo tipo de problemas es la falta de datos. En Argentina no existe suficiente información sobre los inventarios con excepción de los agropecuarios. Se ha tratado de subsanar la anomalía a través de encuestas, en las que se hacen preguntas sobre la relación con algún inventario normal, que en general es una de las variables que se usan en algunas funciones económicas de otros países. Por ejemplo, qué relación guarda el stock de un momento con la existencia normal. De cualquier forma al faltar el marco general de la contabilidad nacional siempre hay dudas sobre el grado de veracidad de dicha información. En el corriente año hubo una caída muy intensa en las importaciones, mayor que la prevista pero la incidencia en el producto no fue tan fuerte en razón de una gran acumulación en los inventarios de productos importados al finalizar el año anterior. De ahí que una de las prioridades que habría que tener en cuenta desde el punto de vista de los presupuestos económicos, sería precisamente lograr una información más completa sobre inventarios.

El segundo problema que surge es el detalle necesario para elaborar algunas funciones en la formulación de los presupuestos económicos, para lo cual es insuficiente la desagregación que aparece en las cuentas nacionales con la colaboración del sector de cuentas nacionales, se estimó la formación de capital distinguiendo los tres sectores básicos, el primario, secundario y terciario. Se hizo utilizando el método de flujos de bienes, es decir, partiendo de la producción e importación se estimó la inversión.

Otro ejemplo sería que para determinar una función de importación, sería necesario conocer las importaciones del sector privado separadamente de las del sector público, clasificación que no existía en la estadística del comercio exterior. Se hizo una encuesta con ese objeto, en la que también

/se preguntaba

se preguntaba sobre inversiones, pero como faltaba el marco general, sólo se podía hacer un uso relativo de la información. Además, aun conociendo el dato de la incorporación física del bien por el productor, podría ser insuficiente para la función de inversiones, ya que interesaría más cuándo el presario se decide a iniciar una inversión.

El señor Julio Barañano hizo algunas observaciones sobre el punto de la exposición referente a la presentación de un sistema de cuentas a precios constantes manifestando su acuerdo con lo expresado respecto a las limitaciones metodológicas. Como se expresara que para prever el gasto público en términos constantes se deflacionan los valores corrientes por el índice de precios implícitos del ingreso nacional, planteó la interrogante de cuál sería el método, en razón de que los precios implícitos constituyen un dato histórico resultante de un cociente de los valores corrientes y constantes de la estadística de cuentas nacionales.

El señor Federico Herschel respondió que si bien se cuenta con el dato histórico de los precios implícitos se pueden proyectar y en el caso de los gastos públicos se podría hacer también una proyección porque se cuenta con algún dato sobre los gastos reales. Si bien el problema teóricamente existe, se ha hecho la formulación en precios implícitos, que es con lo que se ha avanzado más en materia de proyecciones.

El señor Oscar Bardeci hizo algunos comentarios respecto a las cuentas a precios constantes, que si bien no son habituales en la contabilidad nacional, sí son necesarias especialmente en los países en donde el alza de precios es rápida. Es cierto que una deflación uniforme por un índice implícito de la producción, permite mejorar las comparaciones, pero impide describir los mecanismos de transferencia de ingresos por el alza de precios, lo que está relacionado con el movimiento de precios relativos. Como se señalaba en la exposición se pueden hacer aparecer haciendo deflaciones por dos índices distintos y restableciendo el equilibrio por medio de un ajuste que en estas condiciones equivale a una devaluación de las ganancias o de las pérdidas debidas a los términos del intercambio. No obstante, desde el punto de vista de la previsión, planteó una pregunta referente al tratamiento dado a los gastos del Estado para expresarlos en términos constantes. Como se deflacionaban los valores corrientes para introducirlos en el equilibrio general, manifestó dudas respecto a la validez del método, ya que en muchas oportunidades los gastos corrientes del Estado probablemente están calculados en la hipótesis de una cierta alza de precios, y puede suceder que ésta difiera posteriormente en la realidad.

El señor Federico Herschel respondió que ese problema en algunos momentos se ha considerado en la medida en que ha habido alguna influencia sobre la política. Se ha analizado qué relación puede tener un alza general de precios con los gastos del gobierno, con el déficit, con la emisión monetaria, etc. Un error en cualquiera de estas estimaciones puede ser bastante grave.

El señor Federico Herschel continuó tratando el tema de generalidades de los presupuestos económicos, expresando que con relación a la preparación

/del presupuesto

del presupuesto fiscal este se presentaba en septiembre al Parlamento. Se incluyeron cifras del crecimiento del producto y de los precios, elementos que se tomaron en cuenta para la formulación del presupuesto fiscal, pero no se llegó todavía a una integración completa de ambos presupuestos.

Con respecto a la formulación del presupuesto monetario, que generalmente es requerido por los organismos internacionales, también se ha usado el presupuesto económico pero sólo en cuanto a la cifra del crecimiento del producto y eventualmente del producto en términos monetarios.

Luego se refirió a algunas características que permiten diferenciar nitidamente el caso de Argentina frente al de Francia. Uno de los supuestos planteados por el señor Jacques Mayer era de que las estructuras cambian relativamente poco, pero en países como Argentina y otros países latinoamericanos se producen cambios más rápidos. Esto por un lado se puede explicar por el proceso inflacionario y por otra parte, porque cuando hay un cambio en la estructura productiva, posiblemente es mucho más intenso. Por ejemplo, antes no existía la industria automotriz en Argentina y luego se fue creando determinando otros coeficientes técnicos. Quizás esto también puede ocurrir en Francia, pero en países subdesarrollados el fenómeno es más importante. No significa lo anterior que los cambios en la estructura económica no permita determinar una función de consumo.

El segundo punto tiene vinculación a las variables predeterminadas que son menos seguras en países como Argentina. Se puede dar el ejemplo del presupuesto fiscal, en que hasta enero aun no había seguridad, no sólo por el problema de la demora en conocer la información sino porque algunas decisiones no se habían adoptado todavía. En el presupuesto económico de 1966 hay comentarios sobre cuál va a ser probablemente la evolución del presupuesto fiscal, pero sin una certeza absoluta.

Esto también se puede aplicar de alguna manera en el caso de las empresas privadas y el caso más típico sería el de las construcciones. En los países europeos en general parece que la determinación de lo que se va a construir se hace con relativa facilidad porque hay algún tipo de licencia que permite determinar la duración del período de construcción, es decir, la fecha de terminación. En Argentina es bastante común la solicitud del permiso, pero luego las construcciones no se realizan, todo lo cual dificulta la estimación.

Cuando se iniciaron las encuestas para el presupuesto económico, surgió la interrogante si en un país mucho menos desarrollado que los europeos, era lógico pensar que las empresas tenían planes. Algunas tienen, incluso para períodos mayores de un año, pero a pesar de ello, se entiende que la fijeza, el grado de determinación, es menor.

El tercer problema se relaciona a las dificultades estadísticas. La situación es peor que la francesa. Una preocupación fundamental para el análisis de coyuntura es determinar con la mayor rapidez posible, qué es lo que ya sucedió y lo que está sucediendo.

/Otro problema

Otro problema es que se introdujeron investigaciones que por lo menos en Argentina eran relativamente nuevas. Se tenía bastante experiencia en encuestas, ya que se había hecho una a los empresarios sobre la tributación con bastante éxito, pero este tipo de investigación era nueva en el sentido de que se les hacían preguntas sobre aspectos que ellos no estaban acostumbrados a tener en cuenta al formular sus planes futuros. El resultado ha sido en general bueno, aunque se presentan problemas menores. Se podría haber actuado como se acostumbra en Suecia, es decir considerar que los datos requeridos en las encuestas pertenecen a la información estadística y, por lo tanto, son de carácter obligatorio, lo que no ocurre en Francia. Se puede dudar si es conveniente que sean obligatorios porque esto también puede implicar un costo.

Finalmente existe el problema de captar información directa de las empresas, que escapa un poco a la economía y es de cuál es la actitud que tienen frente al Estado; en general, no es muy positivo, siempre hay desconfianza y además se sienten muy molestos porque generalmente no sólo se pide un tipo de información sino que pide muchas informaciones; para las empresas es uno solo el Estado, es el mismo el que pide información sobre materia tributaria y sobre energía, ocupación o sobre las perspectivas de producción.

En otro aspecto, comentó que en países menos desarrollados, existen más problemas para la determinación de una función econométrica. En primer lugar porque los datos son bastante pobres. Segundo, en algunos casos la forma cómo se han tomado los datos no facilita su utilización para la determinación de una función. Por ejemplo, debido a la falta de datos sobre inventarios sólo es posible determinar el consumo aparente; no se puede calcular el consumo real y esto dificulta una estimación. Además, expresó que el comportamiento puede ser distinto. En países como Argentina, el comportamiento de un empresario, de un consumidor, tiene menos estabilidad, debido a algunos problemas que ya se mencionaron sobre inflación e incluso por razones político-sociales.

Se hizo un gran esfuerzo para determinar funciones y se tuvo algún éxito en cuanto a la función de consumo. Luego se hicieron algunas tentativas con funciones de inversión y de ocupación con bastante menos éxito.

Los modelos son muy necesarios a pesar de que es muy difícil construirlos. Es importante contar con algún instrumento que permita cuantificar la influencia de la política sobre las variables significativas. Por supuesto siempre se puede pensar en algún tipo de análisis ad-hoc pero es difícil hacerlo si no hay alguna comprobación o verificación por lo menos a través de estimaciones históricas.

La conclusión sería que en especial al principio conviene basarse en informaciones más directas, que se logran a través de encuestas y de otras formas como consultas a expertos o especialistas en tal o cual sector o actividad. En otros casos hay algunas organizaciones empresariales que pueden tener buenos datos.

A diferencia de Francia, donde los contactos se hicieron fundamentalmente con organismos oficiales, en Argentina se ha hecho un gran esfuerzo para captar la información del sector privado directamente. Se comenzó con un sistema de encuestas que en lugar de tener por finalidad fundamental el análisis de la coyuntura, trata de servir directamente para el presupuesto económico.

El primer problema que se planteó un poco teóricamente es si realmente las empresas tenían planes. Si bien existen puede haber diferencias entre una gran empresa y una pequeña empresa según el tipo de producto que elabora, pero en general no hay una dificultad insalvable en este caso.

Cuando se formulan estas preguntas debe tenerse en cuenta la política que se cree ha de aplicarse en el futuro, ya que los empresarios deben estimar su producción futura en base a algún supuesto sobre dicha política. En general se aclara en las encuestas de que se basa en la política actual porque sin este supuesto sería muy difícil lograr la información. Se podría formular alguna alternativa, pero no se ha hecho así para no complicar las preguntas que se formulan a los empresarios. Se ha incluido una pregunta sobre obstáculos que puede vincular con el problema de la reacción del empresario frente a políticas alternativas, pero hasta ahora la conclusión fundamental que se ha extraído es más bien de tipo cualitativo. Esta pregunta en general gusta mucho a los empresarios, de modo que ha sido más bien un problema de estrategia de la encuesta que de utilidad directa para nosotros. El empresario siempre desea hablar de los obstáculos que encuentra en su esfuerzo para producir o para invertir, pero esto también tiene sus peligros. Los empresarios pueden pensar que sus declaraciones tienen alguna influencia directa sobre la política.

Las encuestas desde un principio contaron con el auspicio de los dos organismos que agrupan a las empresas de Argentina. En este sentido el comienzo fué relativamente favorable y hasta ahora en realidad no se tuvieron problemas muy graves, aunque cabe pensar que por el tipo de encuesta no es demasiado fácil lograr éxito. Se hace en forma personal, ya que se consideró que no se obtendría éxito si se hiciese en forma postal.

Para elegir los mejores encuestadores se comienza por darles un cursillo en el que se les explica todo el mecanismo, con prueba de examen, aunque el resultado de esta selección fue más bien negativa pues se puede ser muy buen investigador o tener muy buena comprensión de los problemas, pero no ser el mejor vendedor. Para lograr contacto y hacer una encuesta se necesita la combinación de ambas cosas. En este tipo de encuestas, a diferencia de otras tal vez más simples como las que pueden realizar los estudios de mercado, se requiere algún tipo mayor de conocimiento técnico, pero lo más importante es tener suficiente personalidad para que se reciba a estas personas a buen nivel.

Actualmente se piensa cambiar el carácter de la encuesta, lo que eventualmente implicaría un cambio en el personal, buscando aquellos que tengan un conocimiento más concreto del sector. Esto podría significar

una ayuda muy importante y estaría vinculado con la idea de hacer las encuestas más frecuentes y menos complicadas.

El segundo problema se refiere a qué empresas hay que encuestar. No se contaba con un universo ya que aún no se habían tabulado los datos del último censo. Como consecuencia hubo que aplicar algunos métodos indirectos. Existía en un centro privado un estudio incompleto sobre demanda de mano de obra que tenían las empresas más importantes. Se procedió a pulir ese padrón inicial por distintos medios. Por un lado hay otras fuentes de información como las asociaciones empresariales, que tienen guías o anuarios en que figuran las empresas. Además se aplicó un sistema denominado "snow-ball" que consiste en preguntar a las empresas que indiquen sus competidores. A veces se puede preguntar que indiquen empresas de mayor tamaño, mediano tamaño, etc. Actualmente si bien no se conoce el universo, por lo menos se cuenta con un número de empresas bastante grande.

Al no poder hacer una muestra estratificada se eligieron las empresas de mayor magnitud, con lo cual se asegura por lo menos cubrir la mayor proporción de la producción, aunque el método puede no ser totalmente correcto. Si hay un fuerte proceso de concentración, si las empresas grandes absorben a las pequeñas, podrían deducirse resultados no completamente fiables. En general, el resultado de tomar las empresas grandes fue bueno; no obstante se optó por ampliar la cobertura y hacer una encuesta por correo a las empresas de menor tamaño.

En cuanto al número, se comenzó con 350 empresas que equivalen a 460 establecimientos. No obstante, la cuarta encuesta abarcó 540 empresas. La representatividad en promedio es de aproximadamente 40 por ciento de la producción, aunque es variable a nivel de ramas: alimentos 31 por ciento, tabaco 91 por ciento, maderas - que es una rama muy atomizada - 9 por ciento.

En cuanto a los obstáculos, es un problema interesante desde el punto de vista técnico. Tal vez el método más perfecto es asignar puntos; cada empresa tiene 100 puntos a distribuir y los distribuye entre los obstáculos, para que todos estén sobre una misma base. Para ampliar la encuesta, hemos empezado ahora ya en esta cuarta en el primer semestre del año se hizo una encuesta postal a 1.300 empresas de las cuales contestó el 44 por ciento y se aprovechó el 27 por ciento. Aprovechar en el sentido de que siempre hay contestaciones totalmente inutilizables, evidentemente que las dificultades pueden ser mayores en las encuestas de tipo postal, porque no hay contacto directo con el empresario.

En cuanto a la publicación de los resultados, se planteó el problema si se podían dar a conocer las cifras tal como resultaban de la investigación. Como el dato se pide a las empresas y es una investigación objetiva, no hay nada que agregar, pero sin embargo como aparecía publicado por el Consejo Nacional de Desarrollo podía interpretarse como dato oficial. Se optó por dar a conocer las cifras tal como eran pero agregando algún comentario en ciertos casos. Esto significa que estas encuestas deben ser analizadas en todos sus detalles.

/Después de

Después de complementar las explicaciones dadas con anterioridad, el señor Herschel se refiere a la relación entre el presupuesto económico y el presupuesto del Estado. Señala que en Argentina todavía la relación no es todo lo cercana que debería ser, sin embargo se han hecho ciertos supuestos para establecer grados de compatibilidad entre la estimación de precios, entre la estimación de precios y el resultado fiscal. Por supuesto, eso a su vez se vincula también con las necesidades en materia de emisión de dinero, ya que el déficit generalmente hay que financiarlo por la creación de medios de pago, entonces existe también un vínculo con la política monetaria.

Esta sería la primera vinculación, la segunda sería cuando se hacen estos presupuestos que se han impreso y para los cuales ya debería haber datos conocidos en cuanto al presupuesto fiscal. Eso no siempre fué así pero por lo menos así debería ser. Ya mencionó que el sector gobierno está considerado también por el lado del producto y en cuanto al próximo punto, sólo algunas diferencias que en realidad se refieren a las diferencias que también existen en las cuentas nacionales. En el presupuesto económico no se incluyen los ingresos y pagos de las deudas públicas, sólo aparecen dentro del sector público porque son simples transferencias externas. Se incluye sí el sistema de previsión social que en el presupuesto fiscal están separados. Se podría hacer un comentario marginal en cuanto a la filosofía de esto, pues al proceder en esta forma en realidad se está considerando que el pago de contribuciones al sistema de seguridad social como un impuesto y el pago de las prestaciones como un servicio que el gobierno presta, sólo que esto es en realidad la forma como debería ser, pero es en cualquier forma un problema de enfoque y aquí se ha hecho fundamentalmente para tener una base común con las cuentas nacionales con la cual se compara luego el resultado.

Finalmente, las entregas a provincias y municipalidades son para financiar déficit fiscales, esto se incluye en el presupuesto económico y no así la cuenta fiscal, porque son gastos pero muchas veces en el presupuesto fiscal se consideran como si fueran préstamos. Puede haber problemas en cuanto a la forma como en el presupuesto fiscal se han estimado las cifras. Por ejemplo, en cuanto a los gastos contenidos en el presupuesto fiscal, es muy fácil de que muchas de las obras no se realicen pero ocurre también que la estimación, por ejemplo, de la recaudación impositiva sea o demasiado optimista o demasiado pesimista. Entonces, hay que tener algún criterio, alguna base de estimación para verificarlo. Se tiene un problema bastante serio, en cuanto a los gobiernos locales a los que se da el nombre de provincias y municipalidades y para las cuales hay muy poca información. Las informaciones son deficientes también en las cuentas nacionales, así que en este caso lo único que se puede hacer es algunos supuestos.

El problema de la comparación entre estimaciones y los resultados ha preocupado bastante, porque la forma de ver como se ha estimado es en realidad comparando con la realidad. Por supuesto, el problema en si es un poco más complejo, no es simplemente comparándolos, porque a veces puede haber factores, hechos fortuitos, cambios de política, que en realidad en la medida que modifican la estimación, no son culpa del que ha hecho la estimación.

El señor Matus dice que en el documento se incluyen en el presupuesto económico los aportes a las provincias y municipalidades para financiar sus

/derechos fiscales.

derechos fiscales. ¿Eso querría decir que en el presupuesto económico no aparece el presupuesto consolidado del sector público, sino solamente el presupuesto del gobierno central?

El Sr. Herschel responde que se han hecho dos presentaciones en el capítulo que sobre la evolución del sector público, y que solamente comentó el gobierno nacional porque para el otro hay tan poca información, en cambio para las cuentas para todo el sector público hace falta tener el sector consolidado.

El Sr. Mayer pregunta si la proyección de la cuenta del estado está comentada en un capítulo del informe sobre presupuesto económico, pero no está integrado a la proyección (que simplemente una proyección en volumen) de los recursos y empleos de bienes y servicios donde el estado no interviene nada más que en su consumo y producción. Es por esto que no hay en el sistema de proyección que fue explicado descripciones directas de la influencia de los gastos del estado sobre la economía. Pero se pregunta asimismo en esta primera etapa en donde se utiliza una función de consumo para verificar la proyección del consumo, sino que habría que hacer intervenir en esta función de consumo las transferencias entre el estado y las familias incluyendo el sistema de seguridad social, cuando no está en equilibrio. Y asimismo si existe una función de verificación para la inversión de las empresas evidentemente en ese momento piensa que hay que hacer intervenir igualmente no solamente las transferencias que hace el estado a las empresas, sino que también cierta forma de préstamos que puede tener un papel directo en la inversión de las empresas. Preguntar al Sr. Herschel si existe una relación más directa en la preparación del presupuesto previsional entre los gastos del estado fuera de los gastos de consumo y los gastos de familias y de las empresas.

El Sr. Herschel responde que para aclarar un poco más las cosas, hay que decir que hace la función de consumo, se utiliza el ingreso disponible así que ahí ya entrarían las transferencias que reciben las personas, es decir el ingreso personal disponible, y se incluirían lo que han recibido por transferencias y se deduciría lo que se paga por impuestos.

En cuanto a la función de inversión, se han hecho algunas funciones pero no se pudo comprobar la influencia de los préstamos sobre la inversión, pero se ha podido ver que hay una influencia directa del crédito al sector privado sobre la decisión a producir. En cuanto a lo demás, en la ecuación explicada no intervendrían los pagos de transferencia. Se presentan las cuentas del gobierno, en la cual siempre intervendrían todos los otros conceptos. Y en general en cuanto a la influencia de los pagos de transferencia creo que más bien estaría contemplado en esa función de consumo que mencioné.

El Sr. Amado pregunta ¿hasta qué punto el presupuesto económico determina el presupuesto fiscal o viceversa? Da la impresión que el presupuesto económico determinaría el nivel de gastos e ingresos del gobierno.

/El Sr.

El Sr. Herschel responde que todavía no han llegado a que el presupuesto económico sea un instrumento o el instrumento fundamental para la formulación de la política económica. Quieren que sea así pero para decir verdad, esto no ha sido así. Ahora, además del problema de que el presupuesto económico en la Argentina recién tiene dos años, hay que tener en cuenta de que la circunstancia especial de como es el presupuesto fiscal en la Argentina, es decir, el hecho de que tuvimos y tenemos un déficit tan grande limita un poco el campo de las posibilidades de introducir grandes cambios, cualquiera que fuera el presupuesto económico que uno formule, así que hay una cierta limitación en esto también, dado por el monto del déficit que uno no lo puede superar mucho lo que condiciona bastante la política a adoptar. Pero cree que lo fundamental es esto, de que todavía las decisiones se toman de una manera un poco independiente. Hay alguna relación pero no es todavía como debería ser, por supuesto lo ideal sería que el presupuesto fiscal sea el resultado del presupuesto económico, pero todavía no han llegado a eso.

El Sr. Bardeci dice, pareciera haber en el documento distribuido un condicionamiento total a los gastos e ingresos del gobierno nacional del presupuesto económico, cosa que parecería que en los hechos no es así. Si en una primera vinculación entre ambos presupuestos se produce, cuando se elabora el presupuesto fiscal. ¿En esta oportunidad, estimaciones del producto real y monetario sirven como base para el cálculo de gastos e ingresos del gobierno nacional?

El Sr. Herschel responde que si, pero que no es la única base.

El Sr. Bardeci dice que en ese caso habría una conexión muy estrecha.

El Sr. Herschel dice que el orden lógico está bien, es decir, la primera relación se establece cuando se presenta el presupuesto y eso sería bastante similar el caso de Francia. Lo que pasa es que sirve de base pero no es el único elemento que se toma en cuenta. Eso sería igual que el presupuesto exploratorio en Francia, que cuando se presenta el presupuesto fiscal se hacen estimaciones y ahí se ve cual va a ser la evolución del producto, la situación monetaria, la evolución de los precios, etc. Y eso sirve como base para las estimaciones del presupuesto fiscal. Esto no es un condicionamiento demasiado estrecho, pero el presupuesto sirve como una de las bases para el cálculo de gastos e ingresos.

Luego viene otro momento que es cuando se confecciona el presupuesto económico. Como no se tiene hasta ahora un presupuesto exploratorio, sino son más bien estimaciones que no se traducen en documentos impresos, el único presupuesto sería el que en Francia se llamaría el presupuesto previsional y en este momento ya la decisión está tomada y hay que tomar los datos que están contenidos en el presupuesto fiscal.

En cuanto al origen de los trabajos sobre presupuestos económicos, y eso determina la relación con el organismo de planificación, hay diferencias con lo que ocurrió en Francia y otros países. El origen en el

caso Argentino fué distinto, allá se empezó como un sector del organismo de planificación, entonces, nuestra orientación fue más hacia este lado. Ahora, eso no impide que se trate de buscar la relación con el sector gobierno, con el Ministerio de Hacienda. Donde la diferencia es mayor es en el punto que ya mencionó, es en los gobiernos provinciales y municipales, porque sobre esto hay muy poca información, incluso hasta ahora se ha logrado establecer un vínculo directo, posiblemente se debía hacer lo que se hace en Suecia, país que hace también encuestas entre los gobiernos locales, pero en Argentina hasta ahora es el sector más difícil.

Con respecto a preguntas que inciden sobre el sector agropecuario el Sr. Herschel respondió que no es cierto que la Argentina en su agricultura tiene un gran peso. En la economía Argentina representa un 16 o 17 por ciento del producto bruto lo que no es demasiado importante. En cuanto a la población ocupada sería todavía algo menos. Pero, si es importante para el comercio exterior.

Hasta el año 1930 el desarrollo económico estuvo estrechamente ligado a la situación del campo, pero luego hubo un proceso que se dió en todos los países de América Latina en forma mayor o menor, un proceso de sustitución de importaciones y el elemento autónomo ha sido la demanda interna, dado por un proceso de sustitución. Pero eso no quiere decir que el proceso haya podido desarrollarse sin ninguna traba, precisamente las trabas han sido la dependencia externa y eso es lo que la CEPAL ha estudiado en sus publicaciones sobre el problema del estrangulamiento externo. En ese sentido evidentemente, el sector tiene una gran importancia que puede condicionar de una manera nuestra posibilidad de desarrollo por lo menos esto ha sido así históricamente.

Se ha visto un proceso de desarrollo justamente en el sector agropecuario, pero todavía no se sabe cuales fueron las causas determinantes, aunque las posibles son varias. Tal vez porque ha habido una mejora en esta situación relativa de los precios. Tal vez han sido otros los factores, por ejemplo se creó una institución del Gobierno del INTA que ha desarrollado una gran acción en cuanto a introducir técnicas nuevas. Se podría pensar incluso que las franquicias de tipo tributario que se han introducido han llevado a que los sectores en el campo han adquirido más bienes de capital. En cuanto a ésto, lo único que quise decir que hay que analizar aparte del proceso.

El Sr. Herschel se refiere a la forma como se puede utilizar el presupuesto económico con respecto a los planes de desarrollo. Este fué un problema de que se han ocupado desde el comienzo por el origen de la unidad del presupuesto económico, en el organismo de planificación. Piensa que fundamentalmente la confrontación de las metas del plan y de lo previsto en un presupuesto económico, que debería ser exploratorio, podrían surgir dos consecuencias: o podría ser necesario modificar la política económica para que se cumplan los objetivos del plan, es decir crear por ejemplo incentivos, o si no habría que reformular las metas del plan. Por ejemplo,

/si hubiera

si hubiera hechos de fuerza mayor como por ejemplo malas cosechas, etc. Esto significa ya que el plan no se puede cumplir, entonces hay que modificarlo.

Este ha sido en cierto modo el enfoque básico con respecto al problema pero no se ha logrado todo lo que se quería. De esa confrontación debería surgir algo más concreto, algo que por ejemplo se podría llamar el plan operativo. Piensa que lo que habría que hacer serían varias cosas.

Primero analizar los instrumentos más adecuados para lograr que el plan se cumpla. Cuando se habla de esta comprobación o compatibilización, hay que pensar que se trata de un presupuesto que todavía no es definitivo, sería una estimación de lo que ocurriría si no se tomaran otras medidas. Entonces el sector de la industria tal o cual dice que si "ceteris paribus" va a crecer el 6 por ciento, y en el plan se ha indicado el 10 por ciento. Esta discrepancia debe ser motivo de estudio para determinar los mecanismos de política económica que deben utilizarse. Ese es un aspecto también que necesita atención. Lo que se ha podido hacer hasta ahora, como se verá luego, es un modelo bastante general sobre ciertas variables que tienen una influencia sobre producto o nivel de precios, etc., pero esto es insuficiente para ver que política hay que seguir, por ejemplo en el sector agropecuario, o que política hay que seguir dentro de un sector muy específico. Es un asunto al que hay que dedicar mucha atención. Evidentemente, si hay grupos de análisis para usar este término, debería tener ya algún conocimiento sobre el mecanismo posible. ¿Qué posibilidades hay? Bueno, una sería tener modelos para ciertos sectores específicos en que también se pueda determinar la influencia de la política y si no sería también la posibilidad de que se elaboren esquemas generales mucho más complejos como podría ser un modelo de simulación.

En el año 1964 recién se estaba trabajando en el plan de desarrollo. Ese fue un año de recuperación cíclica y se pensó que primero la economía debería recuperarse antes de que se pudiera empezar el período de planificación.

Cuando se hizo el presupuesto económico ya existía un informe preliminar sobre el plan. Se pudo comparar las estimaciones con las metas del plan; pero con esta importante diferencia de que el presupuesto era para 1964 y el plan empezaba en el año 1965, pero a diferencia del caso de Francia el plan de desarrollo había previsto metas anuales, no se trataba solamente de un promedio. Esto evidentemente facilitaba la labor de la comparación con el presupuesto económico, se trataba de la cifra del año 1965. Ahora, ¿qué importancia pudo tener esa comparación con el año 1964?

Esto fue lo que se hizo en el primer presupuesto económico para el año 1964. El año 1965 coincidía en el primer año del plan con el presupuesto económico, entonces ahí se hizo una labor en común para evitar que se dieran discrepancias graves, claro que en ese momento cuando aparecía el plan era bastante cercano a las estimaciones que representaron dentro del presupuesto económico para 1965, entonces se hizo un trabajo de conciliación para ver donde había diferencias y que significaban.

En 1966 también se hizo esta comparación, pero evidentemente ahí si se ven las cifras, se puede dar cuenta de que en algunos sectores ya hubo diferencias muy considerables en cuanto a las metas fijadas en el plan, lo que se previó para 1966 en el presupuesto económico, en el sector canteras y minas por ejemplo, el petróleo especialmente es un ejemplo. Se ve, pues, claramente la necesidad de que este análisis de discrepancias luego lleve a algo concreto como podría serlo el plan operativo.

El plan económico debe prever las medidas necesarias para que un objetivo se cumpla, si no le prevé quiere decir que tal vez no se ha visto en que forma hay que actuar, entonces el plan operativo tendría que concretar mucho más esas medidas para cumplir los objetivos que se fijan anualmente. Ahora, suponiendo que el plan haya fijado políticas bastante concretas, pero sí puede haber modificaciones porque no se puede prever tan exactamente el futuro y ni con el modelo más completo. Se puede pensar, por ejemplo, que se va a crear un incentivo tributario para la inversión, entonces algunos señores pueden estar muy convencidos que este incentivo va a actuar, pero resulta que después no actúa, entonces hay que buscar otros instrumentos de política para que la inversión realmente se dé. Tal vez uno se pueda volver a equivocar, pero por lo menos es algo que hay que prever.

En primer lugar, cree que, por lo menos en cuanto a la Argentina, la enunciación de políticas en el plan no fue muy concreta y fue un poco general. Entonces si es así, el plan operativo tendría que tener más detalles para ver directamente las medidas, por lo menos las generales. Pero aunque las tuviera puede haber cambios por el grado distinto de efectividad que pueden tener una medida.

En cuanto al reajuste del plan, cree que pueden haber muchas situaciones de reajuste, y que no hay mejor instrumento para conocer la necesidad del reajuste que el presupuesto económico. Si hay un cambio en la demanda por más buena que sea no se puede proyectarla por cinco años; estos errores son menores de un año para el otro, una vez que ya se empiecen a proyectar los cambios en la demanda y se puede proyectar para el siguiente año. Entonces ahí recién uno se da cuenta de los reajustes del plan, pero tiene la gran ventaja que el reajuste se hace, antes que el año empiece y no después de haber transcurrido, pero en ciertos casos hay que efectuar reajustes en el plan.

El Sr. Matus dice que se está discutiendo un problema más amplio que el de las relaciones generales entre el plan de mediano plazo y el de plan anual, para diferenciar el plan anual de una simple desagregación o detalle del plan de mediano plazo de un esquema que tiene su técnica propia su confección propia integrado en lo otro.

El Sr. Herschel dice que debe aclarar que cuando habla de confrontación no quiere decir que están en dos frentes distintos. Se comparan cifras y de esa comparación podría hacer una estimación, o presupuesto exploratorio, o predicción simple, o primer presupuesto económico, con las metas del plan.

/Tiene que

Tiene que salir algo más definitivo, pero esa primera comparación, son dos valores distintos en principio, por eso en sentido de comparar dos valores distintos.

El Sr. Israel dice que un plan es operativo cuando tiene determinadas medidas que están aprobadas por el sistema político, y que pueden hacer que se cumplan los objetivos previstos en ese programa. De lo contrario, un instrumento unicamente orientador de corto plazo, o sea un presupuesto económico nacional, que solamente salga de una oficina de estudios, por más que sea un documento de corto plazo, si no está ajustado por los sistemas políticos imperantes, es un documento simplemente orientador a corto plazo. Si el plan anual está sancionado por el sistema político es un programa operativo. Pero debe, para esto, transformarse en un plan anual operativo en el sector público por medio de organismos presupuestados o sea dentro del mecanismo presupuestal por instituciones pasivas y activas de ingreso. Se operan entonces los objetivos contenidos en el programa.

El Sr. Herschel dice que está completamente de acuerdo; cree que había que analizar las medidas. Porqué hay que analizar las medidas? Porque precisamente en el plan operativo ya tienen que estar contenidas las medidas, pero primero hay que conocerlas, pero ese es el sentido que quería darle precisamente, que contuviera ya las medidas que hay que adoptar para que ese plan se cumpla, está de acuerdo si sólo existe una previsión, no tiene la fuerza necesaria para que se realice en la práctica y una forma de lograrlo era por ley era precisamente una de las formas en que el poder político da su aprobación.

En seguida, el Sr. Herschel se refiere a la política financiera y monetaria, y cree que mucho de esto se va a ver un poco mejor cuando se analice el modelo.

La situación inestable en lo que respecta al nivel de precios en Argentina llevó a que al análisis básico sería mejor en términos reales y eso tendría muchas ventajas.

Señala que no se pudo hacer proyecciones de las cuentas financieras porque no hay fluir de fondos para períodos pasados y eso evidentemente dificulta mucho poder proyectarlo; se hizo proyección de la oferta monetaria, pero no se pudo hacer más hasta ahora.

La dificultad para hacer estos cuadros por razones financieras es que existen intermediarios financieros que no están sujetos a control y para esas operaciones hasta ahora no hay información y también para otros sectores no existe información suficiente.

El otro punto que se analizó con relación a esto es la relación existente entre lo real y lo financiero, lo que evidentemente es de una importancia fundamental en un país que pasa por un proceso inflacionario tan fuerte como el que vivió la Argentina.

/Aparte de

Aparte de lo que se ve en el modelo, que es lo básico, se refiere a la vinculación entre la oferta de crédito al sector privado y lo que se puede llamar una función de producción. Esto sería la influencia más importante. Por otra parte, ese fluir de dinero en su conjunto también influye en el proceso inflacionario por lo menos lo condiciona, pero no quisiera que esto se tomara como explicación causal, sino que como algo que se ha podido observar en la experiencia histórica. Aparte de esto hay algunos factores que se han analizado, por ejemplo en la influencia de los préstamos hipotecarios sobre la construcción de viviendas, lo que no dió resultado, posiblemente porque estos préstamos que son de fomento, influyen más en el tipo de construcción (por ejemplo de clase más modesta) que en la demanda total de construcciones, posiblemente el otro factor que incluye en las construcciones sea la evolución general de la economía. Pero esto todavía no se ha podido cuantificar en una ecuación.

Una cosa bastante importante es que el factor externo es un condicionante importante del desarrollo económico. Este año se dió una caída bastante fuerte en el nivel de las importaciones, mucho más que lo que se podría haber previsto por caída de producto es decir las importaciones cayeron aproximadamente un 10 por ciento y el producto creo que posiblemente caiga un uno por ciento, esto no se podría explicar en términos de elasticidad. Una de las razones que podrían haber determinado esta caída mucho mayor en las importaciones anteriormente es la posibilidad que existieran stocks. Otro factor pudiera haber sido el hecho que las restricciones crediticias no sólo influyeron sobre el producto sino también influyeron en la caída de las importaciones.

Lo anterior, demostraría que la influencia del instrumento crediticio sería muy importante porque tendría una doble influencia por un lado sobre el producto directamente y por otro sobre las importaciones. Históricamente ese segundo elemento no se ha podido comprobar, otra investigación que se está haciendo ahora, complementario del modelo, trata de determinar si la política monetaria y crediticia, es decir, el distinto crecimiento del crédito concedido a un sector ha influido también sobre el crecimiento de ese mismo sector, es decir, si la diferencia que se hubiera dado en la política crediticia con respecto a distintos sectores hubiera podido influir también en la tasa de crecimiento diferencial de distintos sectores o grupos industriales. Se empezó a ver qué influencia tiene el crédito sobre la industria textil, investigación todavía no terminada.

El Sr. Mayer pregunta si en Argentina, se había tratado de hacer estimaciones a precios corrientes, pues le parece que cuando se decidió una cifra provisional de alzas de precios, prever cifras de alzas de precios para los productos agrícolas servicios y productos industriales no presenta dificultades mayores y permite presentar una mejor coordinación, o más bien una coordinación más simple con el presupuesto fiscal.

/El Sr.

El Sr. Herschel dice que esto se ha hecho para el presupuesto fiscal: se han elaborado estimaciones de productos y precios y de ahí sale una cifra de producto en términos monetarios, en términos corrientes, y también mencionó que para la estimación de la distribución del ingreso también se hacía estimación en términos corrientes. Es evidente, teniendo una estimación de precios, que no hay problema en obtener una cifra para el producto monetario por ejemplo, jamás en el presupuesto hay una cifra para el ingreso neto y después la distribución funcional del ingreso entre asalariados y no asalariados lo que no existe todavía es un cuadro completo de todas las cuentas en términos corrientes. Se tendrían los salarios, pero hasta ahora no se ha proyectado el nivel de precios relativos de cada uno de los integrantes de la ecuación, por ejemplo los precios de los bienes de inversiones han estado sujetos a bastantes cambios influido en parte, por el tipo de cambio.

El Sr. Esparza pregunta si el presupuesto económico en la parte monetaria está vinculada al presupuesto monetario, y si se ha pensado utilizarlo con el fin de formular políticas monetarias y crediticias o solamente se está diseñando como una herramienta de análisis de la estructura financiera.

El Sr. Herschel dice que se le usa más bien como un instrumento de análisis y no tanto como herramienta de la política monetaria.

En seguida, se refiere a la vinculación que existe en el presupuesto económico y los estudios de coyuntura. Cuando se empezó el primer presupuesto estaba bastante avanzado el año, pero a medida que se acerca a una fecha más ideal, es decir a comienzo del año o al término del año anterior, surgió cada vez más la necesidad de controlar la ejecución o el cumplimiento de las previsiones contenidas en el presupuesto económico. Entonces se le dió, cada vez más importancia a este análisis de la coyuntura. La primera necesidad que se sintió fué el poder controlar, o poder encontrar vinculación de lo que estaba pasando en cada momento con lo que se había previsto. Ese análisis de coyuntura tal vez es algo significativo de lo que pasa en Francia, esta diferencia es debido a las deficiencias de estadísticas que existían, por ello la primera preocupación fué no prever lo que había de acontecer, en el futuro más inmediato, sino que conocer lo que había ocurrido; cual era la situación en cada momento. Y eso fue lo que llevó a hacer algunas tareas. Así por ejemplo, se hizo una recopilación de datos que se obtienen en poco más o menos un mes y medio del período en que se aplican los datos, es decir el 15 de septiembre ya se tendría una serie de informaciones sobre el mes de octubre, algunos un poco antes, además para hacer una información más completa posible sobre la evolución en la tarea más simple fué recopilar los índices que se podrían tener y que tuvieran alguna significación.

El Sr. Herschel se refiere en seguida, al modelo utilizado. Dice que fué elaborado por un economista belga y después se le hicieron algunas modificaciones por un economista inglés.

/Este modelo

Este modelo en realidad se basa en una interpretación de la evolución económica de la Argentina en estos últimos años (15 o 20 años). La Argentina ha visto así como otros países del cono sur fuertes fluctuaciones en el crecimiento y ha pasado por períodos de inflación bastante fuerte. El problema que se presenta es ver qué relación hay entre ese crecimiento y el proceso inflacionario si eso ha sido un obstáculo en qué medida. Este modelo a diferencia de otros análisis que han sido bastante frecuentes, en las revistas latinoamericanas han aparecido muchos análisis sobre el proceso de estabilización de los países como la Argentina, Chile y Brasil que en general han pasado por procesos más o menos similares. Acá se ha tratado de encontrar un tipo de cuantificación. Este análisis también nació de un convencimiento inicial de que los procesos de ajuste resultantes de políticas de estabilización eran muy distintas en países de América Latina por lo menos los del tipo que he iniciado a lo que ocurrirá en los países europeos. En los países europeos se exportan productos industriales, la política de devaluación combinada con alguna medida de restricción, eventualmente implica un estímulo bastante inmediato a las exportaciones, es decir, si el precio del coche Citroen cae algo puede competir mejor con el Volkswagen, este mecanismo tal vez sea bastante eficiente y a su vez parece que no ha producido graves perjuicios dentro de la evolución económica interna. En cambio, las exportaciones características de nuestro país son agrícolas, y eso parece tener algún problema, por lo menos a muy corto plazo la elasticidad no es grande, es decir, la devaluación no se traduce en un ingreso adicional muy grande de divisas, pero por otra la devaluación se traduce en aumento de los bienes alimenticios que utilizan los asalariados y eso hace hacer que se incie un proceso o se agudice una espiral inflacionaria. Ese factor de la influencia del proceso externo como condicionante punto inicial de un proceso inflacionario está analizado ya, así que no quiero insistir sobre eso.

Pero esto ha sido tal vez uno de los condicionantes, uno de los puntos de arranque de este modelo. ¿Ahora, cómo es el modelo?

El sistema consta fundamentalmente de tres ecuaciones; y para comprender hay que pensar en primer lugar de que la economía se divide en dos sectores bastante distintos, el sector agropecuario y el resto. Las variables endógenas de este modelo son todas del sector resto, es decir, lo que no es agropecuario (fundamentalmente el sector industrial, comercial, etc). El sector agropecuario sólo interviene como una variable exógena que aparece en la primera ecuación. Ahora como también en la ecuación de precios que había puesto al principio todas estas variables se expresan en forma de variaciones porcentuales, esto también es importante. La primera ecuación sería la producción del sector resto, la ZR entonces significa el aumento estimado para la producción del sector resto, 2,30 es una constante, en volumen, en términos reales. 2,30 por supuesto es una constante, después está la variable independiente BR, BR es el crédito al sector privado y es el aumento de los salarios medios conforme a los convenios, es decir, esa expresión BR-menos n se podría expresar como el crecimiento real del crédito, es decir, sería una forma de deflacionar por los salarios, esa sería una forma de interpretarlo y también justificar porqué se ha puesto junto. Ahora porqué existe esta relación, porqué se puede pensar que

/cuando los

cuando los empresarios se ven enfrentados por un aumento de salarios, es decir, de sus costos, requieren más crédito para poder seguir funcionando. El próximo elemento son las importaciones, es decir, con la clasificación de importaciones de bienes de capital y otros, entonces las variables consideradas serían las que no son bienes de capital. Está tomado con un subíndice menos un tercio, es decir, hay un retardo de cuatro meses; todavía interviene el factor ZA que es la producción del sector agropecuario.

Todos estos elementos determinan la producción, ¿porqué interviene cada uno de estos elementos? Tal vez lo más importante es el primer factor, el crédito frente a los salarios, es decir, aquí estaría el gran vínculo que se había busca o entre el factor monetario y real. Aquí aparecería que la producción depende del crédito que se pueda obtener. Anteriormente ya había mencionado que se habían buscado ya el enfoque un poco más tradicional, es decir, ver si hay una influencia la mayor o menor sobre la decisión a invertir. Esto no había dado resultado y entonces se pensó en esa otra alternativa que podríamos explicarla como que hay una decisión a producir, es decir, el empresario se decide o no a producir según que tenga, entre otras cosas, suficiente crédito para poder financiar necesidades de capital líquido. Este es uno de los elementos y esto entonces le parece muy importante porque es una forma para establecer un vínculo con la parte monetaria. El otro factor se explica más fácilmente porque es lógico que un país que todavía requiere una gran parte de insumos importados, si no se obtienen esas importaciones esta deficiencia puede hacer frenar la producción. Una caída de las importaciones si no hubiera ningún otro cambio, del 10 por ciento haría caer la producción en un 2 por ciento. Por supuesto estaría la constante, si la constante actuara se quedaría todavía en 0, pero el cambio marginal tendría ese efecto.

En el caso de la producción agrícola, esta variable independientemente puede explicarse porque para algunos sectores industriales la producción agrícola tiene mucha importancia, es un insumo necesario; la producción alimenticia por ejemplo.

También intervienen evidentemente en el sector comercio. Los elementos que se necesitaría conocer sería el crédito al sector privado, los aumentos medios del nivel de salarios, las importaciones y la producción agrícola.

La próxima ecuación es la de precios. La primera por supuesto es una constante, la disminución es la oferta de medios de pago con un retardo de medio año. Acá, hay un factor negativo que es la ZR, es decir, se puede pensar como un sistema recursivo primero y determinamos la ZR y esa ZR a su vez influye sobre el nivel de precios. Esto es muy similar a la ecuación que se había analizado al principio, es decir, aquí también el mayor aumento del producto determina una caída del nivel de precios, es decir, cuando más oferta y bienes hay, más se atenúa el ritmo de crecimiento del nivel de precios.

Las tablas que contiene este pequeño cuadro da en primer lugar las variaciones. Por ejemplo, una variación de cualquiera de estas variables como ser la oferta monetaria.

Se pueden ver influencias de distintos cambios en las variables, es decir, aquí las variables son las de la oferta monetaria, dejando todo lo demás sin alterar. Eso implicaría entonces cambios en los precios sin que eso afecte el producto. El segundo tipo de comparación que se puede hacer es hacer variar la oferta monetaria y compararla con una determinada tasa de aumentos de salarios.

El Sr. Herschel da varios ejemplos acerca del uso del modelo. Luego se refiere a las limitaciones de este modelo. Por el hecho de que contiene tres ecuaciones resulta una limitación bastante seria ya que es un poco difícil pensar de que todo lo que contiene la economía de un país se puede resumir en tres ecuaciones. Ya mencionó como entre el problema fiscal. Bueno, por un lado entra por el déficit, cosa que es bastante comprensible, pero qué pasa si se aumentan los impuestos? Si se aumentan los impuestos parecería que por un lado se estaría en el mejor de los mundos, porque eso significaría reducir el déficit al sector público y no habría ningún otro efecto negativo, eso evidentemente sería difícil de explicar.

Tal vez la justificación de este modelo estaría en lo siguiente: pensar que la secuencia ha sido distinta y eso no es incompatible con lo que en algún momento se pudo observar en la Argentina, es decir, en períodos de gran liquidez, parece que la recaudación tributaria crecía también; en cambio, en momentos de fuerte restricción crediticia la recaudación tributaria solía caer, es decir, la secuencia se daba al revés de lo que había indicado anteriormente, es decir, el factor crediticio y monetario determinaba la recaudación fiscal. Esta sería una forma por lo menos de explicar por qué no está considerado muy explícitamente ese factor dentro del modelo. Ya mencionó también un problema concreto que se tuvo este año, es decir, como se estimaron las importaciones: El problema concreto que se presenta es qué pasa, o si no hay alguna posibilidad de que el crédito al sector privado a su vez influya sobre las importaciones. Eso podría haber ocurrido fácilmente este año, y eso no está considerado en el modelo. Se trata, y lo dice el título, de un modelo a corto plazo y eso implica de que algunas variables, algunos factores podrían ser muy importantes en un plazo mayor. Uno de estos factores es la influencia de la acumulación de capital que a su vez puede determinar el crecimiento del producto en el largo plazo. El control de precios y su intervención en el modelo puede justificarse en corto plazo, pero hay objeciones serias en un lapso mayor. De cualquier forma tiene valores solamente en tres años que eso puede tener alguna efectividad y los efectos negativos que eventualmente un sistema de controles puede tener sobre la economía acá no se consideran porque ya se haría sentir en un plazo bastante mayor.

El Sr. Matus pregunta si este modelo fué diseñado con el propósito de servir al presupuesto económico nacional o simplemente se utilizó algún diseño de otro tipo de modelo, porque si se mira así da la impresión que

/no está

no está adecuado a las necesidades de un presupuesto económico nacional, entonces parece más como la utilización de un modelo que se había trabajado para otro tipo de cosas y se le ha buscado para que vea alguna utilidad en el marco del presupuesto económico nacional.

La segunda pregunta es en base a este tipo de modelo que se sostiene, qué tipo de recomendación se podría hacer sobre el nivel de gastos públicos para el año próximo y le parece que es un marco de orientación fundamental que tendría que dar el presupuesto económico, es decir, cómo pueden recomendarle ustedes al Ministerio de Hacienda, el nivel de gastos del sector público debe ser tanto y el Gobierno Central debería ser tanto para cumplir tales metas. Esta pregunta es más bien un ejemplo sobre la duda planteada en la pregunta general sobre la adecuación de la estructura del modelo a las necesidades de un tipo de presupuesto económico.

El Sr. Herschel dice que en realidad fué diseñado para el presupuesto económico. Se pretendía más bien con ayuda del modelo sugerir políticas alternativas y explicar el proceso de las políticas de estabilización en Argentina. Cree que sirve al presupuesto económico, porque tiene dos cosas que son muy importantes: considera el crecimiento del producto que es problema fundamental; y además el nivel de precios. No da toda la información que se quiere y esa es la limitación señalada. Otro aspecto que le parece muy importante porque es otra de las limitaciones, es que el crédito del sector privado induce un crecimiento del producto en cambio no hay nada parecido en lo que respecta al sector público; a largo plazo se podría pensar que esto podría tener su influencia. En cuanto a las recomendaciones concretas, el modelo no da todo, el modelo no habla de la política de desarrollo económico, por eso lo tenemos que introducir fuera del modelo. Además de la necesidad de contribuir al capital social básico, existen a su vez problemas sociales que se relacionan con la magnitud del gasto público, por ello yo no recomendaría una reducción del gasto público, salvo en una medida bastante reducida, y eso no lo puede dar ningún modelo a corto plazo, porque ciertas inversiones del sector público son imprescindibles para el desarrollo.

El Sr. Matus dice que desde el punto de vista del efecto sobre el crecimiento es difícil la cuestión, por ejemplo un modelo típicamente a corto plazo, el efecto sobre la demanda global que tienen diferentes alternativas del nivel de gastos públicos, el mismo efecto sobre el proceso inflacionario porque el efecto inflacionario de los gastos públicos no dependen del déficit sino del nivel mismo a que se traduce ese déficit. Entonces hay muchos elementos envueltos ahí.

El Sr. Herschel dice que según este modelo, se reducirían los gastos públicos y posiblemente se tendría una reducción del déficit por lo tanto una reducción del proceso inflacionario. Esto sería la conclusión del modelo. Lo que aquí falta es ver como se integra por el lado de la demanda. Esto posiblemente daría más información sobre esto, y podría completar el círculo y tener en cuenta lo indicado respecto al gasto público. Esto todavía no se ha hecho pero en cuanto a algunos de los factores que se han analizado es bastante útil. Por supuesto no se puede tomar esto como una receta, sino simplemente como un guía para algunos factores, y cree que en el caso de gasto público había que tener en cuenta estos factores que no están indicados por el modelo.

Modelo de política económica para Chile

El señor José Ibarra comenzó su exposición, señalando que durante el año 1966 se completó la formulación de un modelo matemático para estudios de política económica que fué solicitado por el Gobierno de Chile, proyecto en el que se trabajó algo más de un año.

Para la definición de los objetivos del modelo, así como para la formulación de las hipótesis básicas y teorías parciales sobre el comportamiento de sectores importantes de la economía chilena se contó inicialmente con las orientaciones del señor Jorge Ahumada, quién concibió el proyecto, y más adelante, con la consulta permanente a un equipo de altos funcionarios de la Oficina de Planificación de Chile (ODEPLAN), del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Economía y del Banco Central, que serían los usuarios del modelo.

Partiendo de las concepciones iniciales del problema, se formuló un esquema general del funcionamiento de la economía chilena, con énfasis en la descripción de los precios, considerando dos etapas de comercialización. En base a esta estructura general se desagregaron sectores y problemas de especial interés. Para ello se recurrió a la interpretación que sobre el funcionamiento de cada sector tenían los especialistas a cargo de las principales áreas de la política económica, así como de sus relaciones mutuas.

La traducción de estas interpretaciones, a ecuaciones matemáticas encuadradas en la estructura general del modelo, permitió poner a prueba su consistencia y su capacidad de explicación de la economía en su conjunto. Las deficiencias de compatibilidad y de comprensibilidad se resolvieron por discusión y reinterpretaciones sucesivas que llevaron a un planteamiento integral, desagregado y coherente.

Lo que diferencia a un modelo de decisión de este tipo de los modelos tradicionales, además del hecho de ser dinámico, es el hacer explícita la existencia e interdependencia de varios centros de decisión y el llegar hasta un grado de detalle en la definición de las variables, que incorpora los conceptos que cada especialista usa normalmente en su campo.

El modelo a que se llegó consta de 1200 variables relacionadas por 620 ecuaciones que definen otras tantas variables endógenas. Dados los valores de las 580 variables exógenas, entre las que se cuentan valores iniciales del sistema, parámetros de comportamiento y de estructura y variables económicas propiamente tales, que el modelo no explica, se calculan valores mensuales de las variables endógenas. Las variables exógenas comprenden las principales metas físicas del plan de desarrollo, tales como los volúmenes de producción e inversión privada por sectores, el volumen de gastos corrientes y de inversión del gobierno, etc., muchas de las cuales son materia de decisión gubernamental. Entre los parámetros hay también un conjunto de valores que están sujetos en mayor o menor grado a la decisión o influencia del Gobierno, tales como las tasas impositivas, aduaneras, cambiarias, los coeficientes de reajuste de salarios, etc..

/El modelo

El modelo se alimenta con los valores iniciales (históricos) de una serie de variables que influyen en el curso futuro de la economía y con conjuntos de valores para las variables exógenas cuya consistencia se desea comprobar para el período en estudio. La adopción de valores específicos para el grupo de variables exógenas, que constituyen los instrumentos de política económica, representa la definición de políticas concretas para todos los campos que abarca el modelo. Los cómputos mensuales de las variables endógenas que se obtienen del modelo representan la trayectoria de los indicadores de la situación económica financiera que se desea evaluar.

En este caso específico el modelo tiene como fin principal evaluar el resultado del conjunto de políticas más importantes sobre la evolución de los precios (al consumidor y al por mayor) y la situación financiera del Gobierno. Secundariamente se obtienen, con menor precisión, indicadores financieros y monetarios generales y su efecto sobre la producción y la inversión que son inicialmente exógenas.

Se ha terminado la etapa de formulación del modelo y de su puesta en funcionamiento, para lo cual se solicitó la asesoría del Instituto. El correcto funcionamiento del modelo se comprobó de dos maneras; en primer lugar se hicieron numerosas pruebas de sensibilidad con diversos conjuntos de valores estimados de las variables exógenas y parámetros, lo que condujo a la conclusión que el modelo se comportaba razonablemente, es decir las hipótesis y teorías en él incorporados son consistentes entre sí y suficientes para explicar el conjunto de fenómenos que se trata de describir. Además y como subproducto de este proceso, se comprobó que el modelo es sensible a la variación de las variables exógenas y parámetros que a priori se estimaban más estratégicos. Al mismo tiempo, se obtuvo una primera estimación del rango de variación probable de esas magnitudes para mantener el "buen comportamiento" general de las diversas variables.

En una segunda etapa se intentó reproducir con el modelo la evolución efectiva de las variables endógenas para el período junio de 1962 a junio de 1964, período para el que existía una mayor cantidad y calidad de estadísticas comperables con la "salida" del modelo. El resultado de estos experimentos demostró que es posible reproducir con una gran precisión la evolución de los indicadores más importantes, tales como los precios, los ingresos fiscales, la distribución del ingreso y el balance del comercio exterior. Con menor precisión en cuanto a los valores absolutos, el modelo reprodujo la evolución de otras variables financieras y monetarias tales como los aumentos de circulante, de depósitos bancarios (a plazo y a la vista) y los préstamos bancarios; aunque en estos casos se reproduce la tendencia al alza o al descenso de esas variables con bastante exactitud.

La experiencia ganada hasta el momento demuestra que es posible aumentar la precisión del ajuste histórico del modelo hasta el grado que se estime conveniente, a costa de una mayor inversión en recursos y tiempo dedicados a mejorar la calidad de los datos que constituyen la "entrada" del modelo y con cambios menores en algunas ecuaciones que son sugeridos frecuentemente por los resultados de la experimentación, en el proceso de ajuste.

/Para el

Para el uso efectivo del modelo sería necesario destinar recursos para lograr un ajuste al período histórico más cercano posible, con lo que quedaría en condiciones de experimentación para probar políticas alternativas para el futuro cercano. Se tiene la convicción que con los logros ya alcanzados en el uso de esta técnica se ha dado un paso de importancia para aumentar la eficacia combinada del instrumento matemático con la gran capacidad de manejar información y rapidez de cálculo de la computación electrónica. Con el funcionamiento de este modelo, el más grande en su género que lo hace satisfactoriamente, se ha demostrado que es posible idear procedimientos para manejar las dificultades de operación propias de modelos de gran magnitud, incorporando las ventajas de poder hacer una descripción más detallada y completa que es fundamental en los problemas de política de corto plazo.

El uso de este tipo de modelos se hace muchas veces imprescindible cuando se quiere describir con algún grado de verosimilitud situaciones complejas en que no hay medio de conocer a priori la importancia relativa y la coherencia, de las explicaciones parciales a cargo de especialistas.

/Características de

Características de los países de América Latina respecto al estado en que se encuentra la planificación y las posibilidades de aplicación de las técnicas de presupuesto económico

El señor Oscar Bardeci expresa que en América Latina se han estado enfocando los presupuestos económicos nacionales no como un factor importante de predicción exclusivamente de la actividad económica, sino dentro de un marco más amplio, como parte de los planes anuales operativos. El presupuesto económico sería un auxiliar para detallar la acción de los gobiernos en el corto plazo.

Desde que empezaron a constituirse las primeras oficinas de planificación en América Latina el rasgo característico ha sido el de los planes de mediano y largo plazo, lo que ha permitido ir creando equipos de planificadores de distinta importancia y nivel técnico en los diferentes países. Pero esos planes de mediano y largo plazo han sido planes orientadores que mostraban un cierto tipo de estructura deseada para cinco o diez años plazo para el país en cuestión, pero han aportado realmente poco a los funcionarios públicos que han tenido la responsabilidad de diseñar la política económica de los países en cuanto a qué es lo que había que hacer paso a paso, año a año, para que esos planteamientos de mediano y largo plazo tuvieran al final su concreción.

Es decir, ha ocurrido en la práctica que los políticos se han encontrado con planes a veces muy bien armados técnicamente, pero que les han dado pocas luces con respecto a acciones inmediatas. El político está siempre apremiado por los acontecimientos, ya que tiene que tomar decisiones rápidas, a lo que cabe agregar quizá la falta de racionalidad que a veces guía la acción en materia de política económica. Este tipo de planes no ha servido para orientar la acción que ha sido por lo tanto desordenada, incongruente y muchas veces inconsistente, tomándose en forma aislada, en compartimientos estancos, decisiones de política económica que o se han neutralizado o a veces incluso han ido en contra de los objetivos y de los planteamientos de más largo plazo. Entonces, de lo que se trata ahora, es de empezar a pensar en la forma de adaptar esta técnica para que los que tienen la decisión política la puedan utilizar racionalmente.

Esto no puede ser resultado de algo de tipo global, ya que si bien se observa que en América Latina todos los países son latinoamericanos, sus rasgos son bien dispares y esto es bien visible en los diagnósticos. Tienen ciertos rasgos uniformes pero están muy lejos todos ellos de poder incluirse dentro de características uniformes. Entonces habrá que ir pensando en alternativas para la adopción de los presupuestos económicos, porque el conjunto de los países presenta facetas muy dispares en sistemas de información estadística, en equipos técnicos y en una serie de aspectos que son importantes para la utilización de la técnica de los presupuestos económicos. Con ese ánimo se ha preparado una clasificación por tipos de países desde solo un ángulo que es el del estado en que están desde el punto de vista de la planificación. Esto implica el riesgo de que pueda pensarse de

/que tal

que tal o cual país no está exactamente bien ubicado dentro de este ordenamiento, pero como las fronteras no son nítidas, es muy difícil encuadrarlos dentro de una clasificación perfecta.

Se han dividido los países en dos grupos. Uno de ellos conteniendo los países donde ya hay un esbozo de utilización de presupuestos económicos nacionales y otro integrado por aquellos donde no existe un esbozo de presupuestos económicos nacionales, es decir, donde todavía no ha comenzado a despuntar esta nueva preocupación o esta nueva técnica.

Dentro del primer grupo se cuenta a la Argentina, Venezuela y Centroamérica en general, aun cuando las características de cada uno de ellos es distinta. Por ejemplo, Argentina tiene un sistema de planificación formal, como ya se expuso en el Seminario, que utiliza los presupuestos económicos dentro del marco de un plan de desarrollo a mediano plazo con las limitaciones que el señor Federico Herschel ha señalado. La meta es convertir esos presupuestos económicos en un instrumento para delinear la política económica, pero sin embargo falta una serie de enlaces, de conexiones, para que esto pueda convertirse en la realidad aspirada.

Venezuela tiene desde hace varios años un sistema de planificación y coordinación ubicado a nivel presidencial, pero las inquietudes de los técnicos de la Oficina de Planificación de Venezuela, han estado orientados más bien a ciertos aspectos del corto plazo y no dentro de una presentación formal del tipo de presupuesto económico nacional. La conexión con el presupuesto fiscal es buena, pero no tanto con la política monetaria. Es muy importante que los presupuestos económicos nacionales se apoyen en un trípode formado por: a) una oficina de planificación con planteamientos de mediano y largo plazo, b) una buena concepción de los problemas monetarios y, c) una satisfactoria coordinación con el presupuesto fiscal. Estos tres ingredientes, que son importantes en cualquier política de desarrollo, son más difíciles de determinar cuando se tratan de predecir las acciones de corto plazo, sobre todo en lo que se refiere a la acción del Estado a través del presupuesto fiscal, sus gastos, sus inversiones, transferencias, y a través de la política monetaria, que tiene una acción refleja muy inmediata en todo el cuerto económico.

El caso de algunos países centroamericanos, que está incluido también dentro de este primer grupo, muestra una cierta tendencia a una política de desarrollo de corto plazo, pero con características bastante distintas. Lo que se encuentra en Centroamérica es la forma de llevar a la práctica proyectos estratégicos de desarrollo para condicionar la acción del gobierno, pero sin el marco general que se pretende lograr a través de los presupuestos económicos.

El segundo grupo incluye al resto de países, pero también ubicados con una gradación distinta que va desde los que cuentan con oficinas de planificación mejor dotadas, con mayor prestigio y mejor equipo técnico, hasta aquellos donde no gravitan tanto desde el punto de vista de las decisiones políticas y donde su dotación de recursos técnicos no es tan completa.

En la parte superior de la escala, dentro de esta agrupación, estarían Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay. Ninguno de estos países tiene en marcha planes operativos anuales dentro de la concepción que se ha indicado. Sin embargo cuentan con oficinas que han logrado avances de importancia en planificación, ya sea a través de planes de desarrollo o asesorando al gobierno en su política de mediano y largo plazo.

El grupo intermedio está compuesto por Perú, Colombia y Paraguay. En estos países, y sobre todo en los dos primeros, las oficinas de planificación han pasado por distintas etapas, es decir, ha habido momentos en que se les ha dado especial importancia, en que han tenido gravitación, en que han preparado documentos valiosos para la acción del gobierno - como sería el caso de Colombia - pero en otros momentos no han contado con el respaldo anterior.

El caso de Paraguay es el de una oficina que si se tienen en cuenta las condiciones del país, está relativamente bien dotada. Cuenta con un equipo técnico que abarca la parte global y sectorial, pero no tiene mayor gravitación política en el sentido de que las cosas que se producen puedan constituirse en un elemento de acción para el gobierno.

El caso de México escapa un poco a la tipología que se ha señalado, porque no tiene realmente un sistema formal de planificación. Sin embargo el país ha tenido una tasa bastante alta de desarrollo en un marco de estabilidad que no suele ser el caso común en América Latina. En más de una oportunidad, ciertos autores han señalado en relación con el caso de México, si no será que no es necesario tener planes de desarrollo, pues si se comparan las tasas de crecimiento de los países que tienen planes con las de México, éste ha crecido más que los otros. Pero se parte de una premisa falsa. Evidentemente que los planes de desarrollo no generan el desarrollo "per se". Lo que ha ocurrido es que sus dirigentes políticos han tenido una visión clara de ciertos objetivos fundamentales y de la realización de los mismos, aun faltando la presentación formal que supone siempre la existencia de un plan de desarrollo, es decir, que en su acción han estado guiados por principios que han apuntado hacia metas de desarrollo económico y las han logrado dentro de una filosofía política y de un cuadro general muy especial. A eso se debe que esté fuera de la tipología y clasificación expuesta.

Este somero análisis presenta esas condiciones dispares que es necesario tener en cuenta al abordar esta nueva experiencia de aplicación de los presupuestos económicos nacionales y de los planes operativos. Desde la iniciación hay que estar conscientes de que no se puede aplicar una receta única para que sea adoptada por los países. Esta es una realidad incontrovertible y convendría considerarla como una premisa básica para después guiar la acción futura. Esto ha llevado a un planteamiento que será expuesto por el señor Carlos Matus en el sentido de establecer un sistema de aplicación de los presupuestos económicos y de los planes operativos que tenga en cuenta las condiciones de asimilación de algunos países, para entonces brindarles la posibilidad de hacer realidad esta técnica, comenzando por una primera fase rudimentaria sin grandes pretensiones. Mientras que para

/otro grupo

otro grupo de países se presentaría un esquema mucho más integral, que incluiría mayor cantidad de elementos componentes de los planes operativos anuales. Luego, a medida que transcurra el tiempo, y para esto es difícil fijar plazos, el primer grupo de países podría ir perfeccionando el sistema en forma gradual.

Habría que determinar a continuación las características del medio en que debe aplicarse este sistema. Los presupuestos económicos nacieron en un medio distinto al de América Latina, concebidos para países que tienen rasgos distintivos muy diferentes donde la estructura económica es diferente, donde la dotación de técnicos y de información también es otra. Es conveniente señalar cuáles son esos rasgos distintivos.

En el caso de América Latina son importantes las fluctuaciones económicas a que están sometidos los países. El señor Herschel comentaba que suele ocurrir con frecuencia que de un año a otro un sector pase de una tasa de crecimiento muy alta a una de menos 5 o menos 10. Además, estas transiciones bruscas de tipo global y por supuesto sectorial, se producen en el corto plazo, inesperadamente, y obedecen, la mayor parte de las veces, a factores exógenos difíciles de controlar por los países dadas las características que conforman sus economías dependientes de muy pocos productos de exportación. No hay posibilidad de compensaciones entre caídas y alzas de distintos productos, porque a veces solamente es uno o son dos y con frecuencia son dos que responden al mismo tipo de producción. De ahí que estas características de inestabilidad introduce un factor de incertidumbre para todo lo que sea predicción del corto plazo.

Otro aspecto que ha surgido claro de la presentación del caso francés, es que en lo que se refiere a la esfera pública debe existir un sistema de comunicación muy fluido entre las oficinas que se dedican a los presupuestos económicos o a los planes, con las que podríamos llamar oficinas ejecutivas del gobierno, tales como direcciones del Ministerio de Agricultura, de Industrias, de Obras Públicas, instituciones que manejan toda la parte monetaria, ya sean los Bancos del Estado o el grupo de Bancos nacionales que aborda el crédito por sectores de actividad económica (Bancos Industriales, Agrícolas, etc.). Ese tipo de comunicación es muy importante para darle congruencia al presupuesto económico y a los planes, de forma tal que la concepción del plan o del presupuesto no sea el resultado del encierro de grupos técnicos a niveles centrales como ha ocurrido frecuentemente en América Latina. De esta manera los planteamientos que ellos han hecho no han tenido eco en quienes debían ser los ejecutores de las políticas planteadas en los planes. Esta actitud representa uno de los escollos serios, ya que hay una especie de silencio entre los funcionarios públicos, en que unos saben qué es lo que están haciendo los otros y a veces están haciendo las mismas cosas. Por otra parte existen celos entre instituciones y entonces no se consultan. Cada cual tiene "su política" sin darse cuenta de que la interdependencia económica impide que se actúe independientemente. Este panorama puede ser una dificultad para establecer un sistema en el que los canales de comunicación deben ser fluidos.

A veces se ha padecido el problema de Bancos Centrales que estiman las cuentas nacionales pero que no se comunican con el organismo de planificación porque éste tiene concepciones distintas con respecto al desarrollo; entonces le está vedado el instrumento más importante para la concepción y armado del plan al no tener acceso a los centros donde se producen las cuentas nacionales. Algunas veces los Ministros de Hacienda están guiados por un cierto espíritu de pequeños comerciantes manejándose en lo que se refiere a las finanzas públicas con un criterio estrecho. Falta así el empuje e imaginación que es necesario para llevar adelante planes de desarrollo y para facilitar el financiamiento que los mismos necesitan. Ocurre frecuentemente que el plan tiene una concepción para la cual hace falta un fuerte respaldo financiero que le está negado por el Ministerio de Hacienda. Eso es lo que lleva a contradicciones y diferencias de política. Sería muy difícil para un grupo de técnicos hacer predicciones económicas sobre lo que va a pasar en el terreno real o en el terreno monetario si no existe una buena comunicación entre los funcionarios especialmente de aquellos que están ubicados en puntos claves.

Otro aspecto que distingue a los países subdesarrollados de América Latina respecto a los europeos, es el de la profundidad de los cambios. Esto no significa pasar por alto de que en el marco de los países europeos hubieron reformas estructurales profundas porque todos sabemos la devastación y la crisis que la mayoría de los países padecían al finalizar la segunda guerra mundial. La superación de ese estado obedeció a grandes cambios y transformaciones estructurales realizadas en el seno de su economía. En América Latina, de acuerdo con los resultados de los diagnósticos generales, es necesario introducir cambios muy profundos en la tenencia de la tierra, en la distribución del ingreso, etc.; diversificar el comercio exterior, o sea, diversificar el sistema productivo y convertirlo de monoprodutor en pluriprodutor; modificar tributos, tratando de que los impuestos directos tengan más gravitación que los indirectos, ya que los sistemas tributarios de América Latina por problemas de fiscalización y de facilidad en la percepción gravan pesadamente los impuestos indirectos. Estos cambios provocan una serie de resistencias, pero si de todas maneras este tipo de modificaciones dejaran de ser aspiraciones de los planes de mediano y de largo plazo para transformarse en hechos reales, sería bastante difícil para los técnicos predecir las respuestas que obtendrían de las gentes a las cuales se somete esa modificación de las estructuras. Es decir ¿qué pasará en un país cuando uno está llevando a cabo una reforma agraria en serio? ¿qué pasará con la producción? ¿qué pasará con el sistema productivo mejorando o cambiando la estructura tributaria? ¿con la maquinaria del Estado? Entonces si los cambios se convierten en una realidad, la predicción económica puede verse dificultada.

Otro aspecto es el de que en varios de los países de América Latina existen economías de subsistencia bastante importantes y en general los planes de mediano y largo plazo de los países donde se da esa situación tienen como objetivos precisamente la integración de esas masas campesinas a la economía de mercado. Este tránsito puede alterar fundamentalmente los patrones históricos de comportamiento de la economía, es decir, puede ser relativamente difícil predecir el comportamiento de una función de consumo

/cuando se

cuando se está dando un proceso intenso de emigración del campo a la ciudad. Esto debería tenerse en cuenta muy especialmente para los presupuestos económicos nacionales y para los planes operativos anuales.

En lo que se refiere a los sistemas de información estadística que nutren en buena medida todas las predicciones de los presupuestos económicos nacionales América Latina tiene ciertas deficiencias que sólo abarcan el campo de la fidelidad de los datos, sino también otro aspecto que es muy importante para este tipo de predicciones económicas, que es la oportunidad. No se puede estar trabajando con cuentas nacionales de dos años atrás, ni con las exportaciones de un año atrás. Habría que modelar algún sistema de estadísticas fundamentales para los presupuestos económicos.

Un auxiliar importante para los presupuestos económicos nacionales sería un buen sistema presupuestario. En ese sentido parecería que la situación de América Latina no es muy favorable pues se ha avanzado bastante en la implantación de técnicas de presupuestos por programas; en general en casi todas las direcciones de presupuesto existe inquietud por mejorar esos sistemas, así como la contabilidad fiscal, etc. De tal manera, si se tiene en cuenta la gravitación directa del gasto del sector público y la indirecta como agente regulador de la política económica, un buen conocimiento de los programas y acciones del gobierno contribuirían a la predicción de los efectos de la conducta del estado sobre la economía.

Otro aspecto que también tiene características favorables es que el medio latinoamericano, en los niveles técnicos, demuestra una buena receptividad a la aceptación de nuevas técnicas. Esto sería muy útil para la introducción de los presupuestos económicos como medio de predicción de la actividad económica.

Por otra parte, en general los planes de largo plazo - que en esencia son orientados - no han servido para que los ejecutores de la política económica tuvieran pautas claras de acción en el futuro inmediato. Esto ha traído cierta falta de entusiasmo por los planes de mediano y largo plazo, no obstante su utilidad para definir la imagen del tipo de desarrollo que se pretende lograr para el país. Esta circunstancia hace especialmente propicio el momento para introducir un sistema de predicción y de planes de corto plazo que guíen las decisiones de política económica compatibles con las metas de largo plazo. Entonces podría ser algo en el que no sería difícil interesar a los políticos.

Existe un elemento que sería talvez favorable para los presupuestos económicos y es la falta de complejidad de la economía de los países de América Latina; es decir, por el mismo hecho de ser economías subdesarrolladas son economías relativamente rudimentarias, poco complejas. Lo que le falta a muchos equipos de técnicos en planificación es un conocimiento profundo de algo que podríamos llamar la fisiología de la economía, es decir cómo funciona la economía, cuando sucede tal cosa que es lo que le sigue como una consecuencia. Todo el aparato económico tiene casi diríamos como un cuerpo vivo un sistema de funcionamiento.

/Los técnicos

Los técnicos están divididos en dos categorías. Por un lado los planificadores que tienen visión de conjunto con respecto a planteamientos de futuro. Por otra lado, los que tienen planteamientos concretos de corto plazo están parcializados, es decir, hay un funcionario en el Ministerio de Comercio Exterior que sólo conoce muy bien todo lo relacionado con exportaciones e importaciones y hay otro funcionario en el Banco Central que no se comunica con él; que conoce muy bien desde hace muchos años únicamente la faz monetaria, qué es lo que ha pasado en distintos momentos; los resultados de ciertas políticas de expansión de medios de pagos, de contracción, etc. Hay otro funcionario que conoce bien lo que ha pasado con la política del gasto público, cuándo el gobierno ha invertido poco por situaciones de diferente naturaleza, qué es lo que ha pasado en la economía; o cuando ha gastado mucho qué es lo que sucedió, cuándo ha dado más transferencias o menos transferencias. Teniendo en cuenta que las economías latinoamericanas por ser rudimentarias no son tan complejas, es necesario que equipos técnicos penetren con un sentido y con una visión de conjunto en ese esquema.

El señor Bardeci continuó refiriéndose a las características generales de los presupuestos económicos en América Latina. En algunos países europeos el presupuesto económico aparece como un instrumento de predicción y el caso de EE.UU. podría ser típico. Existe la curiosidad de saber qué pasa en un período inmediato posterior al momento en que el observador está analizando la situación pero no con el objeto de una orientación voluntaria decisiva, sino solamente la de medidas de política económica que corrijan las fluctuaciones del ciclo, es decir, no vinculan tanto el presupuesto económico a la acción planificada. En cambio parecería que el presupuesto económico debe convertirse en un instrumento eficiente para el cumplimiento de metas predeterminadas en un plan de desarrollo, es decir, tiene que ser una cosa activa, no solamente por la curiosidad de lo que va a pasar en el ciclo económico sino para modificarlo y orientarlo.

Si se tiene en cuenta que en América Latina hay cierta resistencia a la planificación, en una primera etapa no convendría poner el acento en que los presupuestos económicos nacionales son un instrumento para imponer la planificación en definitiva, sino para predecir la actividad económica. Esto haría mejorar a los equipos técnicos y se conocería mejor el comportamiento de las variables económicas. A nivel político generalmente los que toman las decisiones no tienen un conocimiento cabal de las consecuencias de sus decisiones. Sería sumamente interesante que en un primer momento se pudiera presentar el presupuesto económico en forma simple, de fácil comprensión, mostrando una especie de fotografía de esas decisiones incoherentes de los niveles políticos. Los políticos apreciarían la incongruencia de algunas medidas desacertadas y desconocimiento de sus derivaciones.

Esto sería sumamente aleccionador para que se fuera introduciendo el factor de racionalidad que en última instancia es el que condiciona toda la política de planificación y de desarrollo. En una segunda etapa habría - de este modo - mucha menos resistencia.

/Para una

Para una más fácil comprensión de los presupuestos económicos sería conveniente desglosarlo en los siguientes: presupuesto del sector público (excluidas las empresas del Estado), presupuesto de las empresas del Estado, presupuesto de comercio exterior y presupuesto monetario. Entonces eso tendría la doble ventaja de mostrar una imagen total y al mismo tiempo un cuadro parcial de los aspectos sustantivos de la economía. También podrían ser presentados por sectores según la clasificación por programas del presupuesto del sector público. Conviene enfatizar que esto no significaría la confección de presupuestos aislados sino que sería una especie de subdivisión dentro de un marco global en el que se utilizarían las mismas metodologías y técnicas, mostrando sus respectivas interrelaciones.

En la última parte de la exposición se refirió al tema de la ubicación del grupo técnico encargado de los presupuestos económicos. No puede haber en esto fórmulas rígidas siendo necesario analizar previamente en cada país la composición de fuerzas institucionales del país, es decir, cuáles son los centros de decisión más importantes y como están conectados entre sí. De todas maneras se presenta un esquema para discusión, analizando las ventajas e inconvenientes de cada alternativa.

En razón de lo ya expuesto, es muy importante que este organismo esté lo más cerca posible y con el mayor contacto posible con centros de decisión de política económica. Con ese enfoque se han analizado tres posibilidades, que son de que el grupo de planes operativos anuales esté dentro de la oficina de planificación, o que esté dentro del Ministerio de Hacienda, o que se cree una institución especial.

Analizando la alternativa de ubicación en la oficina de planificación, existen ventajas y desventajas. Comenzando con las primeras, conviene tener en cuenta que el grupo de corto plazo estaría en contacto estrecho con el de mediano y largo plazo. Los planes operativos anuales podrían estar más relacionados y ser consistentes con las directivas que orientan los planes de mediano y largo plazo.

Como desventaja se podría señalar el hecho de que como en general en América Latina las cuentas nacionales no dependen de las oficinas de planificación; esto podría ser un inconveniente teniendo en cuenta la estrecha relación que debe existir entre las cuentas nacionales y los presupuestos económicos.

Por otra parte suele ocurrir que las oficinas de planificación no mantengan buenas relaciones con los Bancos Centrales o con los Ministerios de Hacienda, lo cual las aísla bastante de los centros de decisión. En estas condiciones no se constituyen en centros importantes de influencia, que es precisamente el aspecto al que debe dársele más importancia, es decir que los grupos de planes operativos estén ubicados donde se encuentren los centros de decisión.

La segunda alternativa sería su ubicación en el Ministerio de Hacienda. Estos organismos conjuntamente con los Bancos Centrales son los dos centros más poderosos de decisión en América Latina. Además facilitaría la

/vinculación que

vinculación que debe existir entre el presupuesto fiscal y los presupuestos económicos. Por otra parte la presencia de un grupo de este tipo en el Ministerio de Hacienda podría contrabalancear una característica común antiplanificadora de los Ministros de Hacienda. Tal vez ese contacto sería saludable, podría familiarizar a los Ministros con la política de desarrollo adecuando la asignación de recursos financieros no con los criterios que actualmente se utilizan.

Como desventaja de la ubicación en el Ministerio de Hacienda subsistiría la desvinculación con el grupo de cuentas nacionales. Además, si las relaciones del Ministerio de Hacienda con la Oficina de Planificación no son buenas se estaría perdiendo la oportunidad de un contacto estrecho entre los técnicos de corto plazo con los de mediano y largo plazo. Por otra parte, como el Ministerio de Hacienda es un organismo donde se libran diariamente batallas de corto plazo en una serie de medidas del gobierno general, podría desvirtualizarse un poco la función de estos grupos técnicos, y en forma insensible absorberlos exclusivamente en la concepción del corto plazo por el corto plazo.

La tercera alternativa sería la creación de un comité de planes operativos anuales con una secretaría técnica. En el comité participarían el Ministro de Hacienda, que lo presidiría, el Director de la Oficina de Planificación, el Presidente del Banco Central y el Secretario Técnico del Comité de Planes Operativos Anuales, o sea, se estaría reuniendo a los cuatro responsables máximos de la política económica del país. El grupo de planes anuales estaría formado por técnicos que actuarían dentro de la Secretaría Técnica, la que dependería del Comité.

Una ventaja sería que estos funcionarios de importancia fundamental se reunieran en un solo organismo, amalgamando los principales centros de decisión.

En América Latina los equipos técnicos que se cuentan para el corto plazo son escasos y actúan en compartimientos estancos en los Bancos Centrales, en los Ministerios de Hacienda, o en las Oficinas de Planificación. Pero hay allí técnicos muy valiosos. Al integrar el comité quienes presiden esos organismos, podría contarse con toda la información existente y con todo el conocimiento y capacidad de sus funcionarios ya familiarizados con los problemas de la coyuntura económica, es decir sería una forma multiplicadora que permitiría ampliar y enriquecer el equipo técnico de la Secretaría de planes operativos anuales. Este tipo de funcionarios es fundamental para estos propósitos si permanece en sus oficinas (Banco Central, Ministerio de Hacienda o Planificación). Si se alejaran de las mismas estarían perdiendo el conocimiento de la realidad. Por ejemplo, un funcionario del Banco Central está en conocimiento de la política monetaria porque está en el Banco Central; en cuanto se aleja de él, pierde mucho del conocimiento que adquiere a través de sus funciones. Parecería acertado dejarlo en los centros de decisiones de las distintas políticas, pero a la vez vinculándolo al grupo de planes anuales para que aporte todos sus conocimientos y toda su información.

/Además en

Además, en los Bancos Centrales fuera de los expertos en política monetaria están en general los grupos de cuentas nacionales y los de comercio exterior. Como el Presidente del Banco Central formaría parte del Comité, se aseguraría el suministro de la información directamente.

Por otra parte la solución propuesta, supera la rivalidad que siempre existe por ser el dueño de la política económica de corto plazo. Todos tendrían acceso y podrían hacer oír su palabra para la formulación de las medidas de política de corto plazo, es decir habría una especie de comando unificado.

Como desventaja parecería que hay una sola que podría ser la resistencia a crear un organismo nuevo de relevante importancia.

A continuación, el señor Carlos Matus se refirió a las características formales y metodológicas de los planes operativos anuales, dejando constancia que el planteo es algo muy general y muy tentativo que hay que madurar más antes de ser presentado como una sugerencia concreta.

En los cuadros N°s 8 y 9 referentes a la aplicación de la técnica de planes anuales se han supuesto tres categorías pero sólo dos en buenas cuentas se han especificado.

En el primer grupo de la clasificación de países ya comentada está el caso de algunos países centroamericanos donde por un tiempo habría que continuar con los programas de ejecución de proyectos estratégicos con un buen sistema de indicadores económicos para ir conociendo la ejecución de esos proyectos estratégicos. Eso también podría ser aplicable al grupo que está más atrasado en las tareas de planificación. Dicha alternativa no merece mayor comentario porque no tiene ninguna complejidad adicional; la coordinación entre los planes y presupuestos se da a través de proyectos importantes no sólo de inversión sino por medio de acciones trascendentes que contempla el plan y que pueden ser presentadas, o también por medidas económicas que se deducen del mismo plan. Pero no hay ninguna formalización al nivel macroeconómico, ningún esquema de compatibilización que dé una relativa seguridad de que se está haciendo un planteamiento general coherente, lo que no es posible para un grupo de países. No obstante, esta afirmación debe tomarse con cierta flexibilidad, pues no se puede suponer a priori que a este grupo de países se le va a aplicar un esquema rudimentario. La experiencia indica que a veces se sobreestiman o subestiman las posibilidades de acción concreta en determinados países. Con las salvedades señaladas, en general al grupo de países que está más atrasado en los problemas de planificación - si bien muchos de ellos simplemente por razones políticas - lo único que podría serles aplicable, en principio, sería lo que se está haciendo en Centroamérica.

En cualquiera de las alternativas quizás se podría discutir con más detalle la posibilidad de tener un calendario detallado y concreto para todos los proyectos importantes y esenciales. Se aseguraría por ese medio una combinación con el sistema de presupuestos. Paralelamente se montaría un sistema de indicadores económicos para obtener con un máximo de un mes de

/atraso toda

atraso toda una serie de informaciones parciales de la marcha de la economía en relación con los planteamientos del plan. Esa podría ser la primera fase aplicable quizás a Honduras por ejemplo - que ya lo está haciendo - a Nicaragua, a Bolivia, a República Dominicana, al mismo Paraguay, donde quizás sería difícil avanzar más en una primera etapa; la Oficina de Planificación del Paraguay ha avanzado bastante en este último tiempo. Si así se operara sistemáticamente en este grupo de países se aprovecharía mejor el instrumento presupuestario, permitiría aprovechar los presupuestos de cajas ya que se tendrían calendarios concretos de ejecución, se podría adoptar una política de financiamiento estacional más lógica, etc.

Seguidamente señaló que se referiría a las dos fases detalladas con precisión en los cuadros 8 y 9 y que serían aplicables a los otros grupos de países. Entre las dos fases hay características diferentes en cuanto al objetivo que se perseguiría con la aplicación de la técnica de planes anuales y en cuanto a los métodos mismos.

En la primera fase se trataría de enfatizar la proyección de tendencias. De acuerdo a la experiencia, en general los técnicos de las Oficinas de Planificación conocen muy poco el funcionamiento de una serie de mecanismos económicos muy importantes para el corto plazo. Si el experto proviene de un Ministerio de Hacienda, o de un Banco Central o de un organismo que tuvo a su cargo una tarea de asesoría de corto plazo, seguramente tiene conocimiento de una serie de mecanismos de acción en el corto plazo, por lo menos tiene una visión parcial. Pero es difícil encontrar expertos que están trabajando en planificación y que tengan una visión integrada de toda la problemática de corto plazo y un profundo conocimiento de cómo se maneja la política económica de corto plazo. Como hay poca experiencia, se aprende al mismo tiempo que se hacen audaces recomendaciones. Esta forma de actuar es muy peligrosa porque se pueden cometer grandes errores, desprestigiándose el tipo de recomendaciones hechas. Al mismo tiempo se ostergan decisiones importantes por unos cuantos años, simplemente por estar acompañadas de un mal conocimiento del funcionamiento de la economía.

Por razones de prudencia es aconsejable que en la primera fase de aplicación de los planes anuales haya mayor énfasis en los problemas de lo que se va a efectuar el año próximo. Al mismo tiempo que se trata de determinar lo que se va a hacer el año próximo, habrá oportunidad de incluir planteamientos hechos en el plan. Pero generalmente las oportunidades de incluir planteamientos del plan se referirán no a lo más fundamental ni a lo más discutido ni más polémico, ni a lo que presenta más problemas políticos sino aquello que tiene más posibilidades de realización.

Esta característica de cierto énfasis en simples proyecciones y conocimiento de lo que sucederá el año próximo se basa en una segunda razón, pero de orden político. La planificación en América Latina se ha realizado en un medio de consentimiento pero nunca de apoyo político. Esta tolerancia es explicable cuando se trata de un plan a mediano plazo y más aun cuando se trata de una estrategia, ya que no compromete a los políticos en el corto plazo y en cambio les permite grandes planteamientos, pero ya no es tan posible cuando se trata de planes anuales conteniendo decisiones concretas.

/Si se asignara

Si se asignara esta tarea activa, de inmediato en algunos países se produciría un enfrentamiento con el poder político. Habrá un grupo nuevo de técnicos que no conocería bien aun el funcionamiento de la economía pero que haría planteamientos divergentes con respecto a los rutinarios que se han hecho siempre y parcialmente por los canales de la administración y de las decisiones políticas. Ese enfrentamiento iría en desmedro no de los agentes de decisión política, sino de este nuevo grupo de planes anuales antes de poder iniciar una labor más trascendente. Las expuestas son las razones fundamentales por las que se piensa que la aplicación de los planes anuales en esta primera fase debería ser sumamente prudente, lo que se traduciría en un cierto énfasis en la predicción de lo que sucederá en el año siguiente. Cuando fuese viable, se incluirían decisiones que correspondan a los planteamientos del plan.

Estos planes anuales servirían de comparación con los de mediano plazo al tener anticipadamente una idea de lo que ocurrirá el año próximo, labor que en América Latina no se hace ahora sistemáticamente. Esto sería un paso adelante que permitiría formar estos grupos, que ganen experiencia y se vayan consolidando, contribuyendo a racionalizar algo la acción de corto plazo al presentar un cuadro de conjunto. Se formaría conciencia sobre la naturaleza de las discrepancias entre las predicciones para el año siguiente y las metas del plan y lógicamente se analizaría el porqué, si se deben a hechos inevitables, o a simple falta de decisiones políticas. Paulatinamente los planes anuales se acercarán a los de mediano plazo. Esta es la síntesis de la filosofía de esta primera fase.

Hay una serie de características expuestas en el cuadro N° 8. Son una serie de elementos integrantes del plan anual y más o menos las fechas en que deberían operar, calendario que coincide casi exactamente con el de Francia, puesto que el sistema presupuestario de América Latina también es de enero a diciembre.

En el nivel global se plantea que más o menos en mayo debe trabajarse en un marco de orientación muy rudimentario para el año siguiente, usando esquemas macroeconómicos muy simples, con algún modelo implícito. Tendría que ser relativamente rudimentario y estar más o menos listo por mayo o junio, derivando en una serie de orientaciones para la formulación de los presupuestos del sector público o del gobierno central.

El señor Matus continuó su exposición, estableciendo que en esta etapa inicial primaria el criterio de tener conocimiento de lo que sucederá el año próximo en términos reales, eliminando los problemas de precios. Teniendo en cuenta que los planes de mediano plazo tienen también sus metas en términos reales se facilitaría la comparación entre el plan anual y el de mediano plazo.

Pero si se cuenta exclusivamente con los elementos del plan anual de la primera fase en términos reales, la coordinación entre el marco económico general rudimentario y el presupuesto fiscal sería muy difícil. Por esta razón se ha pensado que este marco general que se ha denominado plan anual

Cuadro No 8
PRIMERA FASE

(uso de los Planes Anuales con énfasis en la proyección de tendencias)
(ganar experiencia en la comprensión de las reacciones económicas y comparar dichas tendencias en términos físicos con el plan de mediano plazo)

	FECHAS	ELEMENTOS COMPONENTES DEL PLAN ANUAL	FUNCION
Nivel Global	Mayo Año 0	PLAN ANUAL ORIENTADOR AÑO 1 (uso de esquemas simples macroeconómicos) (introducción progresiva de modelos)	Servir de marco general para la formulación del Presupuesto Fiscal y conocimiento de las posibilidades de cumplir el Plan de mediano plazo.
Nivel Global y Sectorial	Septiembre Año 0	PLAN OPERATIVO ANUAL AÑO 1 -Presupuesto Económico desagregado al nivel de un grupo reducido de sectores (sólo encuesta muy simple al sector industrial año 1) -Presupuesto del Gobierno Central o del sector público por programas -Presupuesto Empresas Estatales (algunos casos) -Presupuesto Comercio Exterior	Incorporar las decisiones políticas a la predicción para el año siguiente y precisar la predicción para servir de comparación con las metas del Plan. Servir de guía para la acción de las Instituciones responsables
Nivel de productos	Septiembre Año 0	BALANCE DE PRODUCTOS ESTRATEGICOS	Equilibrio en volumen al nivel de productos.
Programas de Ejecución	Noviembre Año 0	PROGRAMAS DE EJECUCION DE PROYECTOS PUBLICOS ESTRATEGICOS PRESUPUESTOS DE CAJA MENSUALES DEL SECTOR PUBLICO	Detallar calendarios físicos y financieros de ejecución teniendo en cuenta las estacionalidades
	Mayo Año 1	PLAN OPERATIVO ANUAL REVISADO AÑO 1 PLAN ANUAL ORIENTADOR AÑO 2	Precisar con mejor conocimiento el Plan Operativo año 1 y entregar las orientaciones para el siguiente.

/orientador -

orientador - que sería el equivalente del presupuesto exploratorio francés en una escala rudimentaria - se hiciera a precios corrientes, es decir, incluyendo el problema de los precios. Eso no debería ser muy difícil, ya que varios de los países de América Latina por varias razones hacen formal o informalmente algún tipo de previsión sobre el nivel de precios para el año siguiente por varias razones. En primer lugar porque tienen que hacer una serie de presupuestos monetarios y éstos están en relación con ciertas metas de elevación del nivel de precios. Por eso deben tener un método para estimar cuál puede ser el alza del nivel de precios para el año siguiente. La generalidad de los países están "amarrados" a ese tipo de problema. En otros, el cálculo mismo del presupuesto fiscal para el año siguiente se hace sobre bases un poco más serias respecto a las variaciones del nivel de precios. Se tendría alguna idea sobre el nivel del gasto público lo que le permitiría a los Ministerios de Hacienda que funcionen en base a cuotas por programas, tener una idea del nivel total del gasto público y las cuotas por diferentes programas. Así - en mayo o junio - se establecería un esquema racional coordinado entre el presupuesto económico y el proceso de formulación del presupuesto. Eso sería al nivel global más o menos en mayo o junio.

Después, en la fecha en que el presupuesto es presentado al Congreso Nacional, se haría un plan operativo anual para el año siguiente a un nivel un poco más detallado. Sería ya un esquema global abarcando toda la economía en su conjunto pero a nivel más desagregado según las características y las posibilidades estadísticas de cada país. Dependería también del éxito que se tenga en el balance de productos estratégicos, que figura en el nivel de productos en el cuadro

Un grupo relativamente reducido de productos tiene una proporción bastante grande del valor de la producción de un sector, lo que da una buena base de cálculo para la desagregación por sectores en el modelo global.

Se podría tener un criterio para cada caso del tipo de desagregación con que se podría presentar este presupuesto económico detallado interrelacionando ambos elementos más las características propias de cada economía.

Por razones de facilidad de entendimiento y de convencimiento del nivel político, se ha pensado en la idea de que en esta primera fase ese presupuesto económico rudimentario ya presente algunas subcuentas especiales o sub-presupuestos. Por ejemplo la del presupuesto del gobierno central o del sector público que se realiza prácticamente en todos los países por programas. Sería muy fácil interrelacionar esos presupuestos con el presupuesto económico general desagregado, ya que la experiencia indica que no hay ningún problema de coordinación formal con los presupuestos. Más bien las técnicas presupuestales en América Latina han propiciado la coordinación; ha existido buena disposición y se han hecho las reformas en los sistemas presupuestarios para mejorar esa coordinación, pero no ha habido aporte sustantivo por parte de las oficinas de planificación para producir esa conexión. Esto se debió a que es muy difícil partiendo de planes de mediano plazo muy generales, extraer orientaciones concretas para los presupuestos.

De manera que no habría problemas prácticamente para todos los países, que se presente una cuenta del presupuesto del gobierno central y, en muchos casos, una cuenta del sector público por programas bastante coordinadas con el presupuesto económico general desagregado por sectores.

Habría si quizás que introducir algunas modificaciones en cuanto a los criterios con que se eligen los programas en los sistemas de presupuesto. Ante la ausencia de orientación sustantiva por parte de las oficinas de planificación, han primado criterios mecánico-administrativos en la definición de los programas. Como consecuencia, se han creado programas de todo tipo y el concepto mismo del programa en lo presupuestario ha ido perdiendo mucho de validez. Pero al tener un plan anual y este presupuesto económico desagregado por sectores se podrían introducir modificaciones a los criterios con que se formulan los programas en los sistemas de presupuestos cifándolos mucho más a los criterios de desagregación sectorial.

Otro sub-presupuesto podría ser el de las empresas estatales para algunos casos incluso el de países bastante rudimentarios en su estructura de planificación.

El otro subpresupuesto sería el de comercio exterior, que no ofrecería ninguna dificultad porque por tradición en los bancos centrales o en los organismos de comercio exterior, se han realizado - con más detalle antes que ahora - una especie de presupuesto de comercio exterior, que se podría relacionar muy bien con el punto siguiente relativo al nivel de productos sobre los balances de productos estratégicos. Estos mostrarían la necesidad de importación de toda una serie de productos importantes, lo que se podría conciliar con el presupuesto de comercio exterior.

Después, al nivel de programas de ejecución, en noviembre, diciembre o incluso quizás enero también, se realizarían programas de ejecución de proyectos públicos estratégicos y presupuestos de caja mensuales del sector público como elementos integrantes de este sistema de planes anuales.

Los programas de ejecución de proyectos públicos estratégicos son una necesidad práctica. Impresiona favorablemente la forma en que se están consolidando y la utilidad que están prestando en países como El Salvador y Honduras, especialmente en el primero.

El plan si se mira desde el punto de vista de concepción de estrategia, se puede traducir o caricaturizar en diez o quince cosas a las que se les puede llamar proyectos. Pueden ser proyectos de inversión, de gastos corrientes, etc., pero pueden ser acciones concretas. Si no existieran esas acciones concretas el plan podría determinar, por ejemplo, crecer a la misma tasa, etc., pero tendría otra tonalidad cualitativa totalmente diferente. Son acciones que le dan la tónica al tipo de crecimiento que está persiguiendo el país. Entonces se elige justamente esa lista de proyectos estratégicos y se programan en detalle. Si son proyectos que tienen que estudiarse, entonces se fija un itinerario: la idea del proyecto a tal fecha, los estudios hasta tal fecha, etc. Si es un proyecto que está más avanzado, por

/ejemplo, desde

ejemplo, desde la licitación de las obras hasta determinado momento, tal fecha, etc.

Esto está teniendo en Centroamérica una gran utilidad. En primer lugar está demostrando que eran erróneos los plazos que se habían puesto para la ejecución de los proyectos estratégicos antes que se hicieran estos esquemas. El error a veces era de seis u ocho meses o un año, es decir, que a veces se estaban presupuestando gastos, por ejemplo, por un millón de dólares para el año siguiente y en realidad de ese millón de dólares no se podían gastar nada más que cien mil dólares ese año, porque todo el calendario de ejecución estaba equivocado.

En segundo lugar permite fijar responsabilidades, porque hay toda una serie de decisiones interrelacionadas. Si se complica el esquema en relación con proyectos que tienen que tener financiamiento del extranjero, existen una serie de pasos que tienen que darse, quienes tienen que darlo, en qué fecha tienen que tomarse una serie de decisiones, hacer ciertas presentaciones, etc.

Entonces se hace una programación detallada de todos los pasos o etapas que sufren estos proyectos estratégicos, para lo cual en el caso del Salvador utilizan el método "Pert".

El segundo elemento que se ha puesto en los programas de ejecución son los denominados presupuestos de caja. En algunos países se realizan desde hace varios años; en otros solo recientemente, pero en forma paulatina en los Ministerios de Hacienda en América Latina se está institucionalizando la formulación de presupuestos de caja. Esto permite realizar una programación de flujos financieros concretos. Muchas veces hay gastos que no se desembolsan efectivamente, también hay una serie de ingresos típicos de caja que no son ingresos presupuestarios; es decir, hay un manejo financiero especial que no lo revela el presupuesto y que sí lo consideran los presupuestos de caja.

En segundo lugar estos presupuestos de caja permiten conocer la estacionalidad del gasto y de los ingresos, programando las soluciones no ya desde el punto de vista simplemente de caja del Ministerio de Hacienda, sino coordinándola con la política monetaria en general, racionalizando los itinerarios de ejecución de las obras. Es decir, que el calendario de las obras y los proyectos estratégicos no estarían sujetos a la estacionalidad de los ingresos, adecuando a itinerarios racionales de ejecución de las obras.

Esto es algo que está en ejecución ya en cinco o seis países de América Latina, donde se ha demostrado que su introducción es factible en un breve lapso y que permiten racionalizar la acción de corto plazo.

En mayo del año siguiente, en forma similar al esquema francés que parece muy correcto, se revisaría el plan operativo anual presentado en septiembre anterior y se formularía el plan anual orientador para el año 2 y así continuaría cronológicamente.

En la primera fase al nivel del plan operativo anual, en esa etapa rudimentaria, desde ya se plantearía por lo menos un tipo de encuestas para el sector industrial, por ser éste de quien menos datos se tendrían para el año siguiente. En el caso agrícola siempre hay algún tipo de fórmulas para obtener información de la producción del año siguiente, aparte de los Ministerios de Agricultura tienen agentes en las diferentes regiones, por donde se canaliza una valiosa información. En cambio para el sector industrial generalmente no hay ninguna estadística, siendo muy difícil tener una idea sobre la producción del sector privado para el año siguiente. Es imprescindible organizar una encuesta sobre la producción y quizás también sobre las inversiones para el año siguiente.

El señor Carlos Matus continuó su exposición refiriéndose a la segunda fase que calificó de mucho más ambiciosa. El énfasis sería dado en el uso de los planes anuales como instrumentos para lograr el cumplimiento de los planes a mediano plazo.

En esta segunda fase al nivel global - como figura en el cuadro N° 9 - se comienza planteando en mayo nuevamente un plan anual orientador pero ya con el uso de modelos más completos adecuados a la estructura y a las características de cada país. En toda esta etapa sería fundamental el problema de los precios; ya no se trataría de conocer sólo lo que sucederá en términos reales, físicos, para el año siguiente, sino también el comportamiento integral para el año siguiente, incluyendo los problemas financieros y monetarios. De manera que se harían las proyecciones para el año siguiente a precios corrientes y lógicamente sería también así en este plan anual orientador.

Al nivel global y sectorial, en septiembre se tendría el plan operativo anual pero ya en forma más refinada. Por un lado estarían los presupuestos y por otro las recomendaciones sobre decisiones no presupuestarias.

Se presentaría en esa fecha el presupuesto económico general comprensivo de todo el sistema económico, desagregado por sectores. En la formulación de este presupuesto económico se levantarían diversos tipos de encuestas en el sector privado, para detectar con mayor precisión qué es lo que están pensando los empresarios sobre estas acciones para el año siguiente.

Este presupuesto económico general se presentaría conjuntamente con varios subpresupuestos. Primero, un presupuesto del sector público excluidas las empresas estatales. Este podría estar ya en esta fecha perfectamente interrelacionado en el sentido de que los programas presupuestarios sectoriales estuviesen integrados con la desagregación sectorial del modelo del presupuesto económico general.

Después, un presupuesto monetario que recogería todo el planteamiento de política monetaria que corresponde al presupuesto económico para el año siguiente. Además, el presupuesto del comercio exterior para el año siguiente y el presupuesto de las empresas estatales. Estos subpresupuestos detallados y específicos permitirían tener discusiones mucho más concretas y más simples, con menos tecnicismos, con las instituciones responsables de este tipo de política. Esa sería la ventaja fundamental de este sistema de subpresupuestos

Cuadro Nº 9
SEGUNDA FASE
(uso de los planes anuales con énfasis en el cumplimiento de los planes)

FE-CHAS	ELEMENTOS COMPONENTES DEL PLAN ANUAL OPERATIVO	FUNCION
Nivel global	PLAN ANUAL ORIENTADOR (equivalente Presupuesto Exploratorio) Año 1 (uso de modelos más completos)	Servir de marco general para la formulación del Presupuesto Fiscal y conocimiento de las posibilidades de cumplir el Plan de mediano plazo.
Nivel global y Sectorial	PLAN OPERATIVO ANUAL (equivalente Presupuesto Previsional) Año 1 A. PRESUPUESTOS -Presupuesto Económico desagregado al nivel de varios sectores (uso de diversos tipos de encuestas al sector privado). -Presupuesto del Sector Público (excluidas empresas públicas) (por programas sectoriales) -Presupuesto monetario -Presupuesto de Comercio Exterior -Presupuesto Empresas Estatales B. RECOMENDACIONES SOBRE DECISIONES NO PRESUPUESTARIAS	Instrumentar y definir la acción de formas más precisas para el año siguiente. Proveer la armonía de las acciones. Servir de guía para la acción de las instituciones responsables.
Nivel de Productos	BALANCE DE PRODUCTOS ESTRATEGICOS	Detallar el equilibrio de productos importantes
Programas de ejecución del año	PROGRAMAS DE EJECUCION DE PROYECTOS PUBLICOS ESTRATEGICOS (concepto más amplio que el de proyectos de inversión) PRESUPUESTOS DE CAJA MENSUALES DEL SECTOR PUBLICO	Detallar los calendarios para las acciones básicas presupuestadas del sector público. Orientar el manejo de la política financiera estacional.
Mayo Año 1	PLAN OPERATIVO ANUAL REVISADO Año 1 PLAN OPERATIVO ORIENTADOR Año 2	Preparar con mejor conocimiento el plan operativo Año 1 y entregar las orientaciones para el siguiente.

/que sería

que sería una simple forma de presentación, porque todos ellos integrarían un único esquema del modelo de proyecciones para el año siguiente.

Una segunda parte de este plan operativo anual serían las denominadas recomendaciones sobre decisiones no presupuestarias, es decir, todas aquellas acciones que no se traducen en gastos y que significan medidas de regulación y de influencias sobre el comportamiento o la conducta del sector privado.

Al nivel de productos se tendría en septiembre, en la misma fecha del plan operativo anual, el sistema de balance de productos estratégicos, que aquí ya sería más complicado puesto que también se introduciría el problema de los precios.

Después se tendrían igual que en la fase anterior, los programas de ejecución de proyectos públicos estratégicos, con técnicas más refinadas, incluyendo mayor número de proyectos públicos. También los presupuestos de caja igual que en el caso anterior.

En mayo siguiente se volvería a revisar el plan operativo anual y se formularía el plan orientador para el año próximo.

En el Cuadro 10 figuran las características de tipo metodológico que se plantearían en ambas fases. En la primera, en el punto 1 se señala que el modelo global sería simplificado y se formularía a precios corrientes para servir de guía en la formulación del presupuesto del sector público.

En cambio el plan anual mismo en su esquema general por sectores - como figura en el punto 2 - se formularía nada más que a precios constantes, pero con una desagregación que responda a la necesidad de conocer la estructura misma de la economía.

En lo que se refiere al sector público sería necesario distinguir el gobierno central, los entes autónomos, los gobiernos y las empresas públicas, en parte porque tienen diferentes grados de flexibilidad para tomar sus decisiones y en parte porque el conocimiento que se tiene sobre sus ingresos y sus gastos también es menos preciso.

En cuanto al sector privado habría que distinguir la economía de subsistencia, las grandes empresas extranjeras y una razonable desagregación sectorial. Si bien anualmente la variación de la magnitud de esta economía de subsistencia no es la forma de comportamiento y el hecho de estar al margen de la economía monetaria tienen suma importancia el manejo y en el análisis de los planteamientos del plan anual.

Las grandes empresas extranjeras también habría que distinguir las no por un criterio de nacionalidad, sino más bien por un criterio de comportamiento, que normalmente es muy diferente al de las empresas nacionales y al de las empresas extranjeras medianas que existen en estos países.

CARACTERÍSTICAS METODOLÓGICAS DE AMBAS FASES

PRIMERA FASE	SEGUNDA FASE
<p>Objetivo: <u>Predecir el año siguiente en términos reales y tratar de lograr en lo posible un acercamiento al Plan.</u></p>	<p>Objetivo: <u>Conocer el comportamiento real y financiero de la economía y actuar sobre ella mediante la política económica para hacer cumplir el Plan.</u></p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. El modelo global simplificado se formularía a precios corrientes y así serviría de guía en la formulación del Presupuesto del sector público. 2. El modelo con desagregación sectorial se formularía a precios constantes. La desagregación debería distinguir claramente: <ul style="list-style-type: none"> (-Gobierno Central) (-Entes Autónomos) Consumo (-Gobiernos Locales) Inversión (-Empresas Públicas) (-Economía de Subsistencia (-Grandes Empresas Extranjeras (-Desagregación sectorial (razonable 3. Los modelos usados no serían típicamente económicos y se trataría de tener cálculos independientes para cada variable a fin de no estimar ninguna categoría como resto. 4. Para el sector industrial se realizaría una encuesta anual sobre la producción para el año siguiente (probablemente en Julio). 5. Se montaría un sistema de indicadores económicos simplificado para obviar en parte el problema de oportunidad de las estadísticas. 6. Las comparaciones con el plan se harían en términos de volúmenes. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Plan Anual se formularía a precios corrientes. 2. Las variables monetarias se interrelacionarían con los flujos de ingresos. 3. El modelo sería más completo y refinado. 4. Se establecería un sistema de subproductos integrados con el Plan Anual General. 5. Se establecería un sistema variado de encuestas para detectar las expectativas del sector privado. 6. Se perfeccionaría y ampliarían los sistemas de indicadores económicos hasta convertirlos en mecanismos de control del plan anual.

Es difícil determinar la desagregación sectorial, pues depende de cada caso. Por ejemplo, si en la industria se tuviera una idea de las grandes empresas industriales o de aquellas que son monopólicas, sería interesante colocarlas en un grupo aparte, así como en otro lo relacionado a la artesanía industrial. Se tendría una subdesagregación de las diferentes ramas en que se pueda subdividir el sector industrial, lo que permitiría analizar mejor los comportamientos.

Como se aprecia en el cuadro 10, el punto 3 de la primera fase, los modelos usados no deberían ser típicamente econométricos en el sentido de que todo estuviera determinado por el sistema de ecuaciones y parámetros, sino que debería existir un margen de flexibilidad para incorporar el conocimiento que paulatinamente se iría acrecentando con el trabajo de los planes anuales. Además habría que tener siempre algún tipo de función para el cálculo de todos los elementos a fin de no estimar ninguna categoría como resto.

Como cuarta característica señaló que para el sector industrial se realizaría una encuesta anual sobre la producción para el año siguiente, probablemente en julio, para poderla utilizar en septiembre.

Como quinta característica expresó que se tendría que montar un sistema de indicadores económicos simplificados para obviar en parte el problema de la oportunidad de las estadísticas. Ya hay alguna experiencia en Centroamérica, donde se diseñó un sistema de indicadores económicos muy rudimentario condicionado al hecho de tener las informaciones oportunamente. El criterio básico radica en que es mejor tener una idea sobre la tendencia con un mes de atraso que contar con algo más seguro pero con seis meses de atraso. Se diseñó un sistema de indicadores que permitiera ir siguiendo el curso de la economía comparado con los planteamientos del plan. Un sistema de indicadores económicos relacionado con un sistema de planes anuales permitiría algún tipo de control, así como mejorar las previsiones primero de mayo a septiembre y luego entre septiembre y mayo del año siguiente, según el calendario propuesto.

Respecto a la primera fase, el señor Matus señaló una última característica al expresar que las comparaciones con el plan se harían en términos de volúmenes dado que en esta etapa no convendría complicarse con el problema de los precios.

En la segunda fase las características ya son más obvias. El plan anual se formularía a precios corrientes, se buscaría la forma de interrelacionar las variables monetarias con los flujos de ingresos, al mismo tiempo que se incorporaría el modelo monetario al modelo general. Se establecería un sistema de subpresupuestos integrados con el plan anual general. Se llevaría a la práctica un variado sistema de encuestas para detectar las expectativas del sector privado. Se perfeccionarían y ampliarían los sistemas de indicadores económicos hasta convertirlos en mecanismos de control del plan anual.

Seguidamente el señor Federico Herschel hizo algunas observaciones y preguntas relacionadas con las exposiciones de los señores Oscar J. Bardeci

/y Carlos

y Carlos Matus. En primer lugar comentó que se hizo referencia a las fluctuaciones que son características de las economías de los países de América Latina. Pero cabe preguntarse si eso es una característica tan común y si no existen diferencias bastante notables. Si bien habría quedado claro que los países de América Latina son diferentes, parecería importante pensar que hay diferencias no sólo en cuanto al adelanto que han logrado los sistemas de planificación, sino también en cuanto a las características de los países. Habría que pensar en alguna tipología y ver cómo se podría adaptar el presupuesto económico en cada uno de estos países.

Como segundo punto, expresó que no veía muy claro el tratamiento de las empresas extranjeras, porque la producción de éstas forma parte del producto. De ahí que también habría que considerarlas.

Luego, en tercer término, manifestó su acuerdo respecto a los presupuestos parciales, aunque habría que pensarlo en función de las necesidades estratégicas de cada país e incluso, en la fase un poco más avanzada, teniendo en cuenta las necesidades de cada sector. Por ejemplo en algunos países europeos se hacen presupuestos de mano de obra, que tal vez para América Latina no tendrían mucha prioridad, pero sí serían importantes presupuestos de mano de obra especializada hasta contar con una especie de balance de ciertos técnicos o ingenieros especializados, etc. Esto se podría ampliar, pensando en muchas variables que son estratégicas para el país para un determinado sector. Habría que estudiar la posibilidad de cómo anualmente se podría tener algún cuadro que indicara también el cumplimiento del plan más allá de la simple variación del producto bruto.

La cuarta observación se refirió a que se han identificado el presupuesto económico con el plan operativo, que en su opinión no es conveniente. Se podría considerar simplemente como un problema de palabras pero cree que el presupuesto económico es bastante más global. Esto no significa que no deba desagregarse con bastante minuciosidad, pero por lo menos en cuanto a las políticas no puede negarse a un grado muy grande de detalle. Mientras que un plan operativo tiene que avanzar más allá de la política para referirse concretamente a medidas que deben tomarse. Pensa que el plan más general o presupuesto económico podría formular ciertas ideas en el tiempo. Primero tendrían que estar fijadas las políticas generales, monetarias, etc. y luego posiblemente habría que indicar que debería fomentarse la industria A, B o C a través de tal o cual política crediticia, monetaria, etc. y que habría que desalentar tales otras actividades. Luego el plan operativo anual debería contener las medidas concretas, es decir, tendría que ser una guía de acción mucho más precisa que aquellas orientaciones tal vez un poco más simples en lo que respecta a cosas muy desagregadas.

En quinto término, continuó el señor Herschel, expresando que deben distinguirse dos puntos respecto al Comité de Planes Anuales. Por un lado le pareció muy interesante la idea de su creación, bastante similar al Comité des Comptes du Budget Economique aunque, por supuesto, podría coincidir con cualquiera de las otras variantes. Si bien habría un comité de planes anuales, no obstante el organismo que ejecutaría el presupuesto económico podría estar ubicado en cualquiera de los organismos citados.

Pero por

Pero por otro lado planteó dudas respecto a donde funcionaría la Secretaría Técnica. Se podría pensar - como parecería surgir de este cuadro - que dependería directamente de los tres integrantes del comité, lo que no sería muy práctico al depender simultáneamente de tres o cuatro funcionarios que posiblemente podrían tener intereses bastante opuestos, o por lo menos distintos. Una solución de ese tipo podría tener serios problemas para funcionar. Sería como un nuevo organismo de planificación que podría tener mucha o poca importancia, según como se le estructure en definitiva.

La sexta observación se refirió a que en el esquema planteado se habló mucho de predicciones. Si sólo así fueran no se ve muy claro cómo podrían servir como planes operativos. Para hablar realmente de un plan operativo tendría que tratarse mucho más que de proyecciones, de tendencias.

En séptimo lugar, un problema de los precios corrientes. En el caso de la Argentina se aclaró que se hace una especie de esquema general de los precios corrientes pero hay que tener conciencia del peligro que se puede verificar. No es lo mismo hacer una proyección de precios corrientes y conocer el nivel de precios porque el problema de los precios relativos puede ser muy importante; si no se tiene en cuenta puede inducir a error.

El señor Carlos Matus respondió que si bien al trabajar en valores corrientes el problema de los precios relativos sería evidentemente una complicación adicional, no sería insuperable, pues los precios relativos no cambiarían mucho con respecto a la tendencia ya conocida.

El señor Oscar Bardeci, refiriéndose a las observaciones del señor Herschel, expresó que la primera más que una pregunta es un comentario que reafirmaría lo señalado con respecto a las dificultades de clasificar los países en razón de las grandes diferencias que existen entre ellos.

Sobre la inquietud respecto a las empresas extranjeras, lo que ha guiado a este tipo de separación o desagregación es que la importancia de muchas de ellas es muy grande. El comportamiento de esas empresas en el marco de la economía nacional es distinto porque obedecen a una estrategia condicionada a comportamientos de tipo internacional y no nacional. De ahí que sea conveniente la separación para ir penetrando en el análisis de como se comportan en el marco nacional, que no es lo mismo que el gran empresario de tipo nacional.

El señor Federico Herschel consideró lógica la aclaración del señor Bardeci respecto a las empresas extranjeras, pero mantuvo dudas sobre la posibilidad y practicidad de aplicación en el caso de Uruguay, Chile, Brasil o Argentina, donde su incidencia no es tan grande como en otros países.

Con referencia a la cuarta observación planteada, el señor Oscar Bardeci aclaró que el plan operativo anual debería abarcar un universo más grande que el presupuesto económico, es decir, que este último serviría de auxiliar fundamental de aquel. Pero el plan operativo incluye otros ingredientes, como las acciones de obras, calendarios, financiamientos, etc.

/El señor

El señor Federico Herschel estableció que deberían distinguirse etapas distintas, sugiriendo que de un plan anual orientador se pasase a un presupuesto económico y luego a un plan operativo.

El señor Carlos Matus comentó que en su opinión la discrepancia planteada se debería sólo a una cuestión de nombre. Agregó que se está aplicando la filosofía de los presupuestos por programas. En muchos casos en América Latina si bien los presupuestos tienen la forma del programa, el contenido es lo mismo que se hacía antes. Pero igual se les denomina presupuestos por programas porque se está en la primera etapa de su aplicación. Del mismo modo se ha propuesto la denominación de plan anual a pesar de que en la primera etapa no tiene un gran contenido de acción, de modificación.

El señor Federico Herschel precisó que su sugerencia sería con respecto a la segunda fase. Cuando se llegue ya a un nivel de evolución importante, tendría que dividirse en dos etapas distintas.

El señor Carlos Matus expresó que el problema es qué integra formalmente lo que se llamaría plan anual operativo. El grupo de planes anuales tendría que participar en la discusión del diseño de los instrumentos para que no se desvirtúe la esencia de los mismos. El problema radica en el hecho de que si también se incluyera dentro del concepto mismo del plan anual, habría que precisar los límites de éste. El análisis de las medidas se hace en grupos especializados. Por ejemplo, como el Ministerio de Hacienda tiene un grupo de planificación tributaria, éste diseñaría concretamente el instrumento en discusión con el Ministro de Hacienda con el grupo de asesoría del Ministro de Hacienda que está en la Oficina de Presupuesto. Si hubiera un grupo de planes anuales también podría participar en el diseño, pero únicamente participar, porque son cosas muy especializadas.

Como el señor Herschel reitera que esto debería formar parte del plan operativo, el señor Matus responde que sería impracticable que el proceso de decisiones de corto plazo integre el plan anual operativo. Esas serían acciones que se deciden mucho más descentralizadamente; si bien no deberían hacerse aisladamente, sí descentralizadamente, porque exigen un alto grado de especialización.

El señor Oscar Bardeci continuó respondiendo a las preguntas formuladas por el señor Federico Herschel. La siguiente era respecto a la Secretaría Técnica. Esta tendría su propio personal técnico. Al mismo tiempo podría haber una especie de efecto multiplicador en cuanto que se dispondría de la colaboración de los técnicos del Banco Central, del Ministerio de Hacienda y de la Oficina de Planificación, pero sería una oficina completa, presidida por un Secretario Técnico que formaría parte o dependería del Comité según el sistema. La solución, más o menos informalmente, permitiría establecer una buena coordinación entre los ejecutores principales de la política económica, a través de ese comité especial que tendría una vida permanente.

Seguidamente el señor Jacques Mayer expresó su acuerdo con lo ya manifestado por el señor Federico Herschel respecto a la importancia de un balance de población, lo que no se tuvo en cuenta en el esquema planteado. Sería útil

/un análisis

un análisis de la mano de obra o de ciertos grupos de población, ya que - por ejemplo - los traslados del campo hacia la ciudad pueden jugar un papel importante en las previsiones a corto plazo.

Planteó una segunda observación referente al calendario propuesto, señalando que, sobre todo en la primera etapa, no podría ser respetado inmediatamente en un país que comienza a hacer este tipo de trabajo. Es poco probable que al principio, por ejemplo, dé buenos resultados una encuesta hecha en junio o julio a los jefes de empresas sobre sus previsiones para el año siguiente. Durante los primeros años las informaciones se obtendrán con cierto atraso.

El señor Antonio Amado planteó la duda de porqué no se trató el problema de la regionalización del presupuesto económico. Tanto en Argentina como en Francia, de acuerdo a lo expuesto, en las diversas etapas del presupuesto económico se recibe una participación activa de los empresarios, aportando informaciones en sus perspectivas de gastos de inversiones, etc. En la medida en que se regionalizara la población se motivaría más, participando y aportando información básica para la elaboración, ejecución y control del presupuesto económico.

El señor Jacques Mayer respondió que en Francia no se ha abordado aún el problema de la regionalización del presupuesto económico que sólo ha sido tratado recientemente en el plan a mediano plazo. Por ahora, sólo hay un esbozo en las inversiones públicas, para las que existen indicaciones sobre tal o cual programa en tal o cual región. En esas condiciones es posible determinar con ocasión del presupuesto económico qué parte del trabajo debe ejecutarse el año próximo. El presupuesto del Estado presenta ya decisiones regionales, pero no se han efectuado proyecciones anuales para cuentas regionales en el presupuesto económico.

El señor Oscar Bardeci acotó que el problema es muy importante, pero debe tenerse en cuenta que en esta etapa inicial, si las dificultades son grandes a nivel nacional, se agravarían si se tentase experimentar a nivel regional.

El señor Carlos Matus señaló el peligro que significaría un exagerado refinamiento en el papel, cuando casi no se ha comenzado a trabajar en los planes anuales. Por otra parte en el esquema planteado, se tuvo en cuenta la inclusión de planes anuales sectoriales, los que necesariamente deberían contener una cierta regionalización, como parte de la operación misma de identificación concreta de las acciones.

El señor Antonio Amado aclaró que la regionalización depende del área de actuación. Se fracasaría si en determinados países, como el caso de Brasil, se tentara introducir el presupuesto económico tomando en cuenta sólo el problema macroeconómico, pues las medidas de política económica deben ser diferentes para las distintas regiones.

El sector agropecuario y las posibilidades de aplicación
de los presupuestos económicos

El Sr. Jader de Andrade comenzó su exposición expresando que a pesar de que en Latinoamérica el sector agropecuario presenta características bien definidas, existen grandes diferencias entre países o entre grupos de países, por el diverso efecto que el sector tiene sobre variables macro-económicas tales como población, producto bruto nacional, comercio exterior, balance de pagos, salarios, precios, etc.; por lo tanto, la formulación de un plan operativo anual debe adecuarse al marco económico, social y político de cada país en particular.

La experiencia latinoamericana en cuanto a la preparación de planes de desarrollo de mediano plazo es también diferente, pero constituye en sí un valioso adelanto básico para un sólido y completo proceso de planificación. Además, se cuenta con una clara visión de la estructura económica, social y política prevaleciente, la que posibilita formular un coherente plan operativo anual y dá una razonable seguridad sobre su ejecución oportuna y eficiente. Si se analizan detenidamente estas diversas experiencias en materia de planificación se tienen útiles indicaciones sobre aquellos países donde los aspectos de orden estructural e institucional constituyen serios obstáculos a la introducción del plan operativo anual, debido precisamente a la actual imposibilidad de que se establezca un razonable sistema de planificación.

Si bien se han aprobado y adoptado planes de mediano plazo, luego no han podido ser ejecutados en su totalidad o aún parcialmente, debido a que las condiciones efectivas del momento de iniciación de su implementación no lo han permitido. En cambio los planes operativos anuales por su naturaleza misma deben contener objetivos y medios de acción, que deben lograrse bien compatibilizados y ajustados con la situación real, así como sometidos a un orden de prelación que permita se hagan efectivos de acuerdo a las prioridades establecidas.

Al formular un plan a mediano plazo se plantean normas de carácter político, las que de hecho están sujetas a revisión o modificaciones en el tiempo; en cambio el plan operativo anual constituye una confrontación de la coyuntura actual con sus propios objetivos y de éstos con los del plan a mediano plazo.

Como el plan operativo anual tiene que ser coherente y concreto e incluir un conjunto de normas y directivas con un sustancial contenido económico, social y político, que fijan prioridades y determinan niveles de producción, consumo, inversión, etc., no puede basarse en razonamientos abstractos sino en trabajos previos que constituyen el marco de referencia del mismo. Estos estudios básicamente consisten en:

a) Una estrategia de desarrollo a largo plazo, la cual fije en términos cualitativos los grandes objetivos, los que de por sí dan en forma clara una

imagen de la futura economía nacional, así como incluya las prioridades de acción y las etapas intermedias de ejecución, necesarias para alcanzar los objetivos planteados.

b) Un plan de mediano plazo que constituya una fase continua de desarrollo, en el que se encuentran de modo específico y por ramas de actividad las unidades de producción, diferenciando las antiguas empresas que deben ser desarrolladas y/o mejoradas y las nuevas unidades de producción, su localización y los niveles tecnológicos a ser utilizados. Este tipo de plan contempla las prioridades generales y los cambios estructurales necesarios para alcanzar el crecimiento rápido y sostenido de la producción, a fin de elevar la tasa de desarrollo y aumentar en un período corto el nivel de consumo de la población.

Por lo tanto, el plan operativo anual al basarse en los antecedentes mencionados, considera fundamentalmente los problemas coyunturales de la economía en el momento actual y los confronta con los objetivos y prioridades específicas del corto plazo y con el conjunto de medidas de política económica capaces de concretar las metas y conseguir los cambios propuestos.

De esta manera, el plan operativo anual con sus características específicas, forma parte de un solo sistema de planificación y constituye un cuerpo coherente de acción táctica que tiene por finalidad conseguir los objetivos propuestos de modo estratégico por los planes a mediano y largo plazo. Pero como la formulación del plan operativo anual implica la determinación y/o sujeción de éstos a plazos fijos e impostergables, detallando las medidas y acciones que deben ser ejecutadas en un tiempo oportuno y útil, se requiere una organización eficiente y ágil capaz de cumplir tales requisitos. Esta formulación implica mejorar y sistematizar las informaciones básicas; por lo tanto el plan operativo a su vez se transforma en un instrumento de presión que deriva en un sostenido mejoramiento del sistema de planificación en general, así como en la formación de menos cuadros de planificadores bien identificados con las medidas de política económica que se ajusten a la realidad de cada país latinoamericano. En muchos de estos países, la planificación a corto plazo podría constituir uno de los factores fundamentales para impulsar la aplicación de los planes de mediano plazo.

En el cuadro N°12 se pueden apreciar sistemáticamente las relaciones entre la estrategia de desarrollo a largo plazo, el plan de mediano plazo y el plan operativo anual.

La naturaleza y magnitud de los objetivos y metas de desarrollo del sector agropecuario contenidos en el plan a mediano plazo están en íntima relación, armónica y coherente, con los objetivos globales fijados para el conjunto de la economía de cada país. En el plan de mediano plazo se fijan las metas generales del sector y parciales por sub-sectores y principales productos; estas metas se refieren a producción física, a los cambios necesarios y deseables en el uso de los recursos productivos, a resaltar los cambios de estructura e institucionales requeridos y a la elección y determinación de los instrumentos de política económica de tipo general y particular que estimulen, normalicen y orienten la actividad privada hacia la consecución de las metas propuestas.

/Este conjunt•

Este conjunto de detalles constituyen términos de referencia para el plan operativo anual, el cual fija sus objetivos y metas tomando en cuenta la coyuntura del momento, sin plantear cambios espectaculares con respecto a la tendencia histórica o en el año base de las proyecciones. Se establecen así metas concretas en cuanto a producción, exportación e importación de los principales productos de acuerdo a los niveles de consumo esperados para un año dado. Los datos básicos para fijar dichas metas provienen de estudios específicos sobre cada uno de los principales productos de origen agrícola, pecuario y forestal, estudios que constituyen los proyectos por productos del plan a mediano plazo y que consisten en un corte vertical en el que se analizan todas las implicaciones de orden económico y social que presenta el cultivo o producto seleccionado.

Este análisis por productos comprende:

1. Nivel de la demanda global y su desagregación por forma de consumo o utilización.
2. Zonificación de la producción, especificando la capacidad productiva de cada área dedicada al producto en estudio.
3. Fijación de metas, distinguiendo:
 - 3.1 Volumen de producción esperado
 - 3.2 Rendimiento unitarios promedios
 - 3.3 Área bajo cultivo
 - 3.4 Metas de exportación
 - 3.5 Necesidades de importación, en el caso de ser deficitaria la producción nacional.
4. Alternativas en el nivel tecnológico a emplearse, procurando llegar a aquella que hace mejor uso y combinación de los recursos productivos y de los insumos físicos que intervienen en el proceso productivo. Es necesario detallar en términos cuantitativos:
 - 4.1 Uso de fertilizantes
 - 4.2 Uso de pesticidas
 - 4.3 Tipo de máquinas e implementos a utilizarse
 - 4.4 Volumen, tipo y características de las semillas necesarias
 - 4.5 Fuerza de trabajo y su estacionalidad a lo largo del ciclo productivo
 - 4.6 Requerimientos de personal técnico necesario para posibilitar la elevación del nivel tecnológico
5. Necesidades de almacenamiento, parte básica dentro de una acción de mejoramiento del proceso de comercialización, en los siguientes niveles:
 - 5.1 Productor
 - 5.2 Centros de recolección y acopio
 - 5.3 Centros de consumo y/o de embarque
 - 5.4 Reajuste en los mecanismos y canales de comercialización

/6. Determinación

6. Determinación de una política de precios coherente con el desarrollo de la economía en su conjunto y compatible con las inter-relaciones sectoriales.
7. Establecimiento de una política de crédito en la que se determinen por líneas de producción.
 - 7.1 Monto requerido
 - 7.2 Destino del préstamo de acuerdo al ciclo productivo
 - 7.3 Condiciones en cuanto a plazo e interés, así como al trámite para agilizar su concesión
8. Determinación de otras políticas específicas que traduzcan la situación de coyuntura actual y sus posibles consecuencias de acuerdo a las alternativas propuestas y que afectan a toda la economía en su conjunto, tales como política monetaria, cambiaria, de comercio exterior, de salarios, etc.
9. Cuantificación del volumen de los servicios del Estado que faciliten la consecución de las metas propuestas, principalmente en cuanto a:
 - 9.1 Asistencia técnica y promoción agropecuaria
 - 9.2 Multiplicación de semillas mejoradas
 - 9.3 Defensa fito y zoo-sanitaria
 - 9.4 Uso agrícola adecuado del agua para riego
 - 9.5 Conservación de los recursos naturales renovables
 - 9.6 Experimentación aplicada para encontrar la solución técnica más económica al uso de los insumos físicos y de la mecanización en las alternativas de mejoramiento del nivel tecnológico propuesto o necesarios para el incremento de la producción y de la productividad.

De esta manera es posible estructurar programas de acción anual por producto, los cuales al ser sometidos a una compatibilización entre sí proporcionan los elementos esenciales para la formulación de los programas básicos que incluirá el plan operativo anual, en cuanto a responsabilidad del sector público y participación del sector privado en cuanto a servicios de asistencia técnica, inversiones y capitalización de las empresas o unidades productivas, necesidades de financiamiento, acción concreta anual sobre reforma agraria, etc.

Además, estos programas detallados proporcionan elementos fundamentales para establecer, aun sin gran previsión, el balance de materiales que requiere el sector agropecuario para el ciclo productivo en estudio.

El Sr. Jader de Andrade continuó expresando que las medidas de política económica aplicables en los países de América Latina se pueden agrupar en dos tipos, según sean directos o indirectos. Entre las primeras se encuentran las siguientes:

- Investigación y experimentación aplicada sobre los principales problemas agropecuarios del país.
- Multiplicación y certificación de semillas mejoradas.

/- Establecimiento y

- Establecimiento y normal operación de la red de almacenes, silos y frigoríficos necesarios para el movimiento, conservación y distribución de la producción.
- Producción de vacunas y fertilizantes (aplicables a los países con un mercado interno que permita la operación de las plantas correspondientes).
- Aplicación parcial de la acción de reforma agraria y/o colonización, especificando el número de compromisos que deben ser anualmente asentados y su organización como productores.
- Aprovechamiento creciente de los recursos en proyectos de riego que incorporen y/o amplíen áreas al cultivo y control de su distribución y uso cuando el agua constituye el principal factor limitante.
- Especificación de medidas concretas que aseguren la defensa y conservación de los recursos naturales renovables.
- Organización de los agricultores en sistemas de recuperación.

Entre las medidas de acción indirecta del sector público, se destacan:

- Política de precios para los productos de origen agrícola, pecuario y forestal y sus mecanismos de acción al nivel de cooperativas y demás organizaciones de productores, así como por su efecto inducido al nivel de las unidades o empresas productoras.
- Mecanismos de financiamiento y su efecto de estímulo de la producción.
- Política de comercio exterior con su acción restrictiva para las importaciones de productos de origen agropecuario y de fomento de las exportaciones. Dentro de esta medida se debe incluir la importación y regularización consecuente de los insumos físicos que intervienen en el proceso productivo.

El énfasis que debe ser dado por el gobierno en los distintos países de América Latina a las medidas de acción directa e indirecta en el sector agropecuario, está muy relacionado con el grado de desarrollo y estructura de sus economías. El conocimiento detallado de la economía de cada país, como uno de los elementos básicos para la formulación del plan operativo anual, da una clara visión de la sensibilidad con que la agricultura reacciona al impacto de las distintas medidas de política económica, especialmente a las de acción indirecta del gobierno.

En los países donde gran parte del sector agropecuario se desenvuelve dentro de una economía de mercado, hay mayor facilidad para implantar un mecanismo de política de acción indirecta a fin de inducir a la agricultura a un determinado ritmo de crecimiento continuo y sostenido. Las medidas de acción directa deben concentrarse en los puntos estratégicos que presentan, en diferente grado, estrangulamientos al crecimiento deseado. Además de superar dichos obstáculos, deben acelerar el efecto de fomento a la actividad empresarial. Por otra parte, en los países que presentan un sector agropecuario en el que tiene gran importancia una economía de subsistencia, con graves problemas estructurales que obstaculizan e impiden que se desarrolle una

/economía de

economía de mercado, debe ser mayor la aplicación de medidas de acción directa para tratar de impulsar activamente la débil economía de mercado y conseguir las transformaciones de tipo estructural e institucional necesarias para que puedan superarse las actuales condiciones que restringen las posibilidades de desarrollo.

La elaboración del plan operativo anual debería estar íntimamente ligada al año agrícola, apartándose en mayor o menor grado según los países de América Latina del año calendario. Cuando se plantea una determinada medida de política agrícola ésta tiene que ser concebida y aplicada en un momento dado, o sea que tiene un plazo fijo e impostergable para que su efecto sea positivo. Es por esto que se plantea la conveniencia y aún necesidad de tomar el año agrícola y no el año calendario.

Sin embargo, como la formulación de los presupuestos fiscales y su consecuente asignación de fondos para los programas de responsabilidad del sector público, se harán de acuerdo al año calendario, es necesario llegar a una desagregación en el plan operativo anual capaz de permitir diferenciar e identificar las acciones y sus requerimientos en recurso según el período a que corresponden, pudiendo así incluir en el año correspondiente, sea el t o el año $t + 1$, la asignación de fondos previstos.

El calendario de formulación del plan operativo anual comprendería las siguientes fases:

- Durante los tres primeros meses del año $t-1$ recopilación de antecedentes, o sea análisis de la información estadística del año $t-2$. Con las previsiones del año $t-1$ se harían los planteamientos exploratorios para el año t .
- Entre el tercero y noveno mes del año $t-1$ se elaboraría el plan previsional para el año t , incluyendo las medidas de política económica que se ajusten a la coyuntura del momento.
- Considerándose las modificaciones introducidas por el Congreso entre el noveno y décimosegundo mes del año $t-1$ se introducirían los ajustes necesarios para el plan del año t .

Las medidas de política económica necesariamente tendrían que ser aplicadas con toda oportunidad dentro del marco del año agrícola, pues de lo contrario no se alcanzarían los objetivos aspirados. Por ejemplo la política de precios tiene que ser tomada y anunciada antes que se inicie el año agrícola, o sea antes de que se realicen las siembras, ya que después de este momento no tiene efecto como medida para incentivar la producción. Por otro lado, la política crediticia tiene íntima relación con las fases del ciclo productivo agrícola y la posterior movilización de la cosecha.

En términos generales, de acuerdo a las fases del ciclo productivo las distintas medidas de política económica tendrían la siguiente oportunidad de aplicación.

1. Fase de labores previas a la iniciación del ciclo productivo, la que comprende los tres primeros meses del año agrícola.
 - 1.1 Revisión de la política de precios para estimular al productor agrícola y orientar la producción de acuerdo a las metas y prioridades previstas en el plan operativo anual.
 - 1.2 Aplicación de una eficiente política de crédito para:
 - 1.2.1 Adquisición de semillas mejoradas
 - 1.2.2 Compra de fertilizantes para su aplicación eficaz y oportuna
 - 1.2.3 Adquisición de pesticidas, vacunas y medicamentos para el control fito y zoo sanitario
 - 1.2.4 Compra de maquinaria y equipos agrícolas
 - 1.2.5 Construcción de caminos vecinales o afirmar los ya existentes para dejarlos transitables todo el año
 - 1.2.6 Ampliación y/o reparación y adecuación de construcciones e instalaciones
 - 1.3 Mejoramiento y robustecimiento de las labores de asistencia técnica y promoción agropecuaria para conseguir una difusión masiva de menos conocimientos y técnicas agrícolas que permitan elevar el nivel tecnológico al punto deseado.
 - 1.4 Aplicación de la política de asentamiento de nuevos empresarios al ejecutar los proyectos de reforma agraria y colonización.
2. Fase de labores de cultivo durante el ciclo vegetativo de los cultivos anuales y de unidades culturales de los cultivos permanentes, mientras completan el ciclo productivo correspondiente a la cosecha del año en análisis; período que comprende los seis meses siguientes a la fase anterior.
 - 2.1 Aplicación de la política de crédito para que ésta sea oportuna, ágil y eficiente como instrumento que propicie y facilite el mejoramiento del nivel tecnológico esperado; esta fuente de financiamiento permitirá que se efectúen adecuadamente:
 - 2.1.1 Labores culturales requeridas por cada tipo de cultivos, así como cuidados y tareas que requiere la explotación pecuaria (especialmente en cuanto a realización de deshierbas y limpias, aplicación de pesticidas, mantenimiento de maquinaria y equipo agrícola, etc.).
 - 2.1.2 Adecuación de construcciones e instalaciones que permitan almacenar y conservar la cosecha o producción pecuaria en la finca antes de su entrega al mercado.
 - 2.2 Promoción agropecuaria concentrada principalmente en la organización de los agricultores teniéndose en vista principalmente la inmediata comercialización de la producción (formación de cooperativas, etc.).
 - 2.3 Mejoramiento de las labores de estadística y estimaciones agropecuarias, principalmente en lo que se refiere a superficie

/sembrada, plantada

sembrada, plantada y en producción. Esta información es básica para reajustar anualmente el balance de tierras entre el área potencialmente utilizable y el área utilizada por tipo de cultivos. De igual manera se requiere información sobre la producción pecuaria y sus fluctuaciones, sobre existencias y cambios en el patrimonio ganadero y reservas de alimentos o materias primas en caso de conservar excedentes.

3. Fase de labores de cosecha, almacenamiento y distribución de la producción, período que corresponde a los tres últimos meses del año agrícola y en el cual se efectúan
 - 3.1 Aplicación de la política de precios, especialmente en productos muy perecederos ya que en granos y otros alimentos que pueden conservarse, la política de precios tiene vigencia a lo largo de todo el año.
 - 3.2 Concesión de préstamos para:
 - 3.2.1 Movilización de cosechas
 - 3.2.2 Mejoramiento del proceso de comercialización de la producción agropecuaria.
 - 3.2.3 Adquisición y/o mejoramiento de los equipos de transporte y otros implementos agrícolas específicos.
 - 3.2.4 Construcción de caminos vecinales para dar salida a la producción.
 - 3.2.5 Construcción de silos y almacenes.
 - 3.3 Promoción agropecuaria centrada en la organización de sindicatos agrícolas y estructuración final de cooperativas.

Los elementos que constituyen el plan operativo anual y el calendario correspondiente que ubica en el tiempo las medidas de política económica, según el esquema planteado por el Sr. Jader de Andrade para el sector agropecuario, figuran sintéticamente en los cuadros 11 y 12

Cuadro No. 11

Año agrícola	Elementos componentes del plan anual	Función
<u>Año 0</u>	<u>Plan operativo anual (año 1)</u>	
Enero-Septiembre	<u>-Programas por productos</u>	1. Servir de marco general para la formulación del presupuesto del gobierno central y de organismos autónomos que actuarán como instrumentos del plan.
1) Enero-Marzo	-Zonificación	
-Labores previas a la iniciación del ciclo productivo	-Metas -Producción -Rendimientos -Area cultivada	
2) Abril-Septiembre	-Requerimientos	2. La elaboración del plan operativo anual implica la discusión de medidas de política económica generales y específicas de alternativas y análisis de las posibilidades y necesidades de producción por productos en el año 1 del plan dentro del marco del plan de mediano plazo.
-Ciclo vegetativo de los cultivos anuales	-Insumos físicos -Mano de obra -Mecanización	
-Se completa el período productivo en los cultivos permanentes	<u>-Programas de servicios</u> -Necesidades de personal técnico -Promoción agropecuaria -Multiplicación de semillas	
-Cuidados culturales en los cultivos permanentes	-Defensa fitosanitaria y sanidad animal -Conservación de los recursos naturales renovables -Investigación y experimentación	
	<u>-Programa de inversiones</u> -Sector Público -Regadío y drenaje -Almacenes y silos -Camino vecinales -Derivados de los programas de servicios	
	-Sector privado -Mejoras territoriales (cercas, pasturas, incorporación de nuevas áreas, etc.) -Conservaciones e instalaciones	3. Incorporar el efecto de los cambios en la situación de coyuntura y las decisiones de política económica a las predicciones para el año 1; precisar los detalles de acción de cada uno de los programas y servir de reajuste de las vueltas del plan a mediano plazo.
	<u>-Programa de financiamiento</u> -Montos -Destino -Condiciones -Calendario de operación	
	<u>-Programas de reforma agraria</u> -Area afectada -Superficie expropiada -efecto sobre la mano de obra -Número de familias beneficiadas	
	<u>-Presupuesto del sector público</u> (en base a los mencionados programas)	

/cont. cuadro 11

Cuadro No.11(cont.)

Año agrícola	Elementos componentes del plan anual	Función
		4. El plan operativo anual es el instrumento ideal para buscar el equilibrio y compensar el déficit o el exceso de la producción nacional previstos en el plan de mediano plazo por efectos de coyuntura del momento.
Octubre-Noviembre -Cosechas -Almacenamiento -Distribución	Compatibilización entre oferta y demanda de los principales productos (acción del comercio exterior como medio de ajuste)	Fijación de la política de precios para el año 1.
Año 1 Enero-Marzo	Plan operativo anual revisado (año 1) Se inicia la preparación del plan operativo anual (año 2)	

CALENDARIO AGRICOLA PLAN OPERATIVO ANUAL DEL AÑO 1

Definición de Medidas de Política Económica

PERIODO TRES (3) PRIMEROS MESES

--Fase labores previas iniciación del ciclo productivo

PERIODO SEIS (6) MESES SIGUIENTES

--Fase cuidados culturales
--Pleno ciclo vegetativo cultivos anuales
--Se completa período productivo cultivos permanentes

PERIODO TRES (3) ULTIMOS MESES

--Fases labores de:
--Cosechas
--Almacenamiento
--Distribución

OPORTUNIDAD DE MEDIDAS DE POLITICA ECONOMICA

--Revisión de las políticas de precios
--Aplicación de la política de crédito para:

- semillas
- fertilizantes
- pesticidas, vacunos, etc.
- equipos
- caminos vecinales
- construcciones e instalaciones

--Promoción agropecuaria basada en la difusión de técnicas de cultivo
--Aplicación de medidas de asentamiento nuevos empresarios según proyectos de Reforma Agraria

OPORTUNIDAD DE MEDIDAS DE POLITICA ECONOMICA

--Aplicación de política de crédito para:

- Cuidados culturales (pago mano de obra por limpias)
- Construcciones e instalaciones.
- Promoción agropecuaria centrada en la organización de agricultores (formación de cooperativas, etc.)
- Previsión sobre áreas sembradas y cosechas

OPORTUNIDAD DE LAS MEDIDAS DE POLITICA ECONOMICA

--Aplicación de la política de precios.

- Crédito para:
- Cosechas
- Comercialización
- Medios de transporte e implementos agrícolas
- Construcción de caminos vecinales
- Construcción de silos y almacenes

--Promoción agropecuaria centrada en la organización de sindicatos agrícolas y en la estructuración de cooperativas, etc.

El señor Luis López Cordovez expresó que al referirse a programas por productos no es necesario estudiar todo el conjunto de líneas de producción, sino sólo las principales, ya que en la producción agrícola existe un grupo de productos que aportan prácticamente más del 85 por ciento al producto bruto sectorial, las que más importancia tienen.

En cuanto a la organización para funcionamiento del plan anual, el señor Jader de Andrade manifestó que en todos los países se debe implantar una oficina sectorial dentro del Ministerio de Agricultura, ligada íntimamente con el sistema central de planificación. Por otro lado, es necesario descentralizar los actuales "ministerios urbanos", a fin de que trabajen al nivel de los agricultores en los poblados.

El señor Luis López Cordovez agregó que esa oficina sectorial debería recibir toda la información de coyuntura para que las previsiones que pudieran surgir del presupuesto económico nacional permitieran concretar los reajustes a la desagregación inicial del plan de mediano plazo que sirvió como base del plan anual.

El señor Herschel observó que lo planteado como esquema del plan operativo agropecuario da sólo una idea de simple desagregación del plan a mediano plazo. Cree que debe pensarse en el análisis a corto plazo de las variables macroeconómicas fundamentales global y sectorialmente. Abonaría su duda el ejemplo del comercio exterior, al que se tomaría como una variable de ajuste después de considerar el problema de las cosechas

El señor López Cordovez respondió que hay una palabra que no está bien usada, que es "desagregación". Por desagregación se quiso entender tomar por producto las metas del plan a mediano plazo, lo que implica incremento en la superficie, en los rendimientos y en la producción. En el caso de cultivos en los que se pretende conseguir un incremento de la producción, este incremento constituye el resultado de una acción combinada de aumento del área y aumento de los rendimientos. En el mediano plazo se pretende llegar a un tope, a un nivel dado, pero éste está condicionado por una serie de cambios que tienen que seguir sucediéndose anualmente. Por tanto al hacer esta distribución anual de las metas es cuando la palabra "desagregación" se usa en el sentido de distribuir en el tiempo la meta de un plan a cinco años para llegar a lo que podría ser la meta anual. Al formular la meta del producto para el año necesariamente tiene que efectuarse una compatibilización entre oferta y demanda totales, o sea, plantearse el destino de la producción. Se considera entonces comercio exterior, consumo animal y stock, en caso de productos que no son perecederos y pueden almacenarse, como la variable de ajuste para compatibilizar oferta y demanda. En este momento el comercio exterior actúa como el primer planteamiento inicial, simplemente para determinar si la producción nacional es suficiente. Si se supone que la producción nacional va a ser insuficiente, surge por diferencia el volumen de importación. En la mayoría de los principales productos de América Latina, el problema no es de importación, sino de exportación; por lo tanto es necesario conocer el nivel de la demanda externa y la participación del producto en la oferta mundial para poder estimar hasta que punto se puede acceder a presiones para un incremento de una producción que es ya elevada y superar el nivel aceptable como es el caso del café en Brasil y Colombia, del banano en

/Ecuador, etc.

Ecuador, etc.. Si bien por un lado se puede hacer esta distribución en el tiempo de lo que sería la meta a mediano plazo, por otro lado se necesita conocer la situación del momento en que se formula el plan anual, para lo cual debe contarse con la información de tipo coyuntural respecto de las otras variables macroeconómicas que están incidiendo sobre el desarrollo general de la economía y que están determinando el papel que va a tener el sector agrícola en determinado año y su impacto económico, además de considerar todas las predicciones que surgen del presupuesto económico nacional en cuanto a necesidades de incremento o decremento de determinados productos que tienen mucho peso sobre la economía. Es decir, que es una desagregación en el sentido de que al plan de mediano plazo se lo toma como marco de referencia y se hace una distribución de sus metas en el tiempo, pero puede suceder que se den prioridades de acción en un cultivo en un área dada debido a informes de coyuntura.

El señor Jader de Andrade aclaró que la desagregación de las metas del plan de mediano plazo es un punto de referencia importante, pero que los problemas coyunturales serían los principales para la formulación de un plan operativo anual. Por ejemplo, si al formular el plan global anual, cambiase la función consumo, - ya sea por una coyuntura favorable o difícil, - entonces se deben modificar las metas fijadas en el plan de mediano plazo.

El señor López Cordovez señaló que no es posible formular y presentar un plan operativo anual sólo para el sector agrícola, ya que no es independiente. El sector tiene una coherencia y una interdependencia de gran magnitud con las otras actividades económicas. Sólo el análisis macroeconómico, - a base de modelos matemáticos o de cualquier otro medio, - puede especificar las relaciones y el tipo de acción, especialmente los instrumentos de política a ser tomados. Lo que se presenta como plan anual es el tipo de acción o programa en que el sector público tiene una responsabilidad concreta para el año y en que el sector privado tiene una participación que puede lograrse a través de incentivos o de estímulos del sector público mediante el uso de instrumentos de política económica.

El señor Carlos Matus planteó dos interrogantes. En primer lugar respecto a las interrelaciones entre estos tipos de programas y los elementos del plan anual operativo o general, por ejemplo, qué relaciones hay entre el programa de productos y el balance de material, entre todos los programas de servicios, los programas del sector público, qué relaciones hay con el presupuesto de comercio exterior. En segundo lugar, cual sería el tipo de control del cumplimiento del plan anual agropecuario.

El señor Jader de Andrade respondió a la primera pregunta, expresando que teniendo los perfiles de cada producto se tendría muy claro para cada producto el tipo de insumos físicos necesarios, nivel de productividad, problema estructural, etc.. Sin embargo, existen otros países en que el problema estructural no se presenta tan claro porque están muy mezclados los varios tipos de relaciones de producción; por ejemplo se tienen los cultivos de mercado mezclados con la economía de subsistencia, que se desarrolla generalmente en las peores tierras de las zonas agrícolas.

/El señor

El señor Luis López Cordovez se refirió al control del plan anual, estableciendo que debería enfocarse desde dos puntos de vista. Primero, teniendo en cuenta la responsabilidad que tiene asignado el sector público entre los distintos programas y que se traduce en asignación del presupuesto fiscal. Luego el control puede ser hecho en términos físicos, o sea cuánto se cumplió de la asignación presupuestaria prevista. Especialmente en los países en que tienen presupuesto por programa, el control debe ir más allá de la simple utilización de los fondos asignados. Hasta cierto punto, si hubiera dentro de la oficina de presupuestos personal con preparación para evaluar la calidad del servicio prestado por el Estado, se podría llegar a determinar mejor la acción del Estado como tal.

En segundo término teniendo en cuenta la acción privada, el problema se agrava cuando es necesario evaluar el impacto económico que tiene la labor del Estado sobre el sector privado. El sector agrícola se caracteriza en América Latina porque es la actividad privada la que produce, siendo muy poca la participación del Estado como productor, con excepción de la línea forestal en la cual el Estado ha hecho plantaciones atendiendo al desinterés del sector privado por el largo período de maduración de esas inversiones. Ahora, cómo evaluar la participación del sector privado en la ejecución del plan anual previsto por el Estado. Puede ser hecha únicamente a base del uso de ciertos indicadores dentro del sector o de las relaciones del sector con el resto de la economía, las que pueden ser estimadas analizando cómo ha ido respondiendo el agricultor a la acción del Estado, especialmente en cuanto a incremento de la producción, en volumen en el área bajo cultivo, en los rendimientos, etc., para poder estimar el ritmo de la producción. Pero sobre este aspecto todavía no se ha encontrado suficiente información en los países, ni hay experiencia utilizable que permita evaluar el efecto económico que tiene la acción de fomento, de investigación, del crédito, etc., en términos de coeficientes, de indicadores, de cifras concretas. Es más bien una evaluación en términos sumamente relativos que permite plantear en qué medida se está cumpliendo el plan. En el caso de la agricultura la evaluación tiene que ser totalmente subjetiva, ya que actualmente no existe un buen servicio de información que permita llegar a definir ciertos indicadores.

El señor Jorge Alcázar planteó la pregunta de si para fijar las metas en el esquema propuesto, se considera el país en su conjunto y las zonas dentro del país, porque esto tiene que ver con un importante problema.

El señor López Cordovez respondió que la formulación de las metas tiene que ser hecha en el mediano plazo como un promedio nacional, pero en el corto plazo, en el plan anual operativo, forzosamente tiene que tomarse por un lado prioridad por zonas y por otro tipos de empresa con que se va a trabajar.

El problema del corto plazo en el presupuesto operativo anual para determinados productos, especialmente productos estratégicos, es un problema de rápido crecimiento de la producción. Tal es el caso de la producción de oleaginosas que en casi todos los países de América Latina es deficitaria, o cualquier otro tipo de producto que tiene que ver que en los países menos desarrollados son muy limitadas las posibilidades de tener mano de obra calificada para poner en práctica el plan. En esos casos, las dificultades para

/poder llegar

poder llegar al agricultor y hacer que estas metas se cumplan son tan grandes que no queda otra alternativa que concentrar la acción del Estado en un número muy limitado de productos y aún dentro de los productos en un número limitado de zonas.

El señor Jacques Mayer hizo dos observaciones sobre el plan operativo anual en la agricultura, que más bien llamaría la parte agrícola del plan operativo anual. En Francia, se logró que los especialistas en agricultura razonaran en el año calendario, haciendo sus proyectos de enero a diciembre, mientras que el año agrícola comprende el lapso junio a julio. Es una necesidad en la medida en que los gastos del Estado para la agricultura deben ser confrontados con otros gastos del Estado y, por consiguiente, estudiados en el momento en que se prepara el presupuesto fiscal.

Su segunda observación se refiere a que como las estadísticas agrícolas son en general muy malas, siempre se tienen dificultades en relacionar las medidas tomadas a los efectos que producirán y a controlarlas en el corto plazo. Es por esto que es bastante importante distinguir en las producciones agrícolas las partes bien conocidas y las partes mal conocidas y lo que conduce a distinguir los productos que van hacia el mercado de los productos de economía de subsistencia, aún si esto no corresponde a una división geográfica simple, clara o a una división sociológica muy clara. Pero desde el punto de vista estadístico cree que esto puede ser hecho y por consiguiente también desde el punto de vista de las proyecciones.

El señor Antonio Amado planteó la existencia de una incompatibilidad en el planteamiento hecho con referencia a la fecha de presentación del plan agropecuario y a la realidad latinoamericana en cuanto a las disposiciones legales sobre la presentación del presupuesto. Se comentó que el plan anual operativo del sector agropecuario estaría más o menos listo en agosto o septiembre, comenzándose luego la elaboración del presupuesto fiscal. Pero en los países latinoamericanos en agosto o septiembre el anteproyecto de presupuesto en general ya está en la etapa parlamentaria.

El señor López Cordovez aclaró que se había pensando en el problema de año agrícola y no en el año calendario precisamente por dificultades de información. Si bien en Francia el problema de la estadística agrícola es difícil, en el caso de los países latinoamericanos es sumamente grave, ya que en muchas ocasiones sólo se cuenta con estimaciones que se apartan muchísimo de la realidad.

/El sector

El sector industrial y las posibilidades de aplicación
de los presupuestos económicos

El Sr. Hernán Calderón comenzó su exposición refiriéndose a la importancia económica y características principales del sector.

Es necesario considerar Latinoamérica como un conjunto no homogéneo de países, en los cuales la incidencia del sector industrial en sus economías varía considerablemente. Para hacer notar esta diversidad se indican a continuación los valores promedios correspondientes al área latinoamericana junto con los valores extremos (máximos y mínimos).

Cuadro 13

	<u>Valor promedio</u>	
a) Participación en el producto bruto	24 %	30 % (aproximado) Argentina 10-15 % (aproximado) Haití, Honduras
b) Proporción de la población activa ocupada en el sector	14 % (Aproximadamente 10 millones de personas)	3.000.000 Brasil 26.000 Panamá
c) Procentaje de ocupación fabril y artesanal	Fabril 52 % Artesanal 48 %	71 % Fabril) Uruguay 29 % Artesanal) 12 % Fabril) Bolivia 88 % Artesanal)

La participación del producto industrial en el producto total, considerado también como grado medio de industrialización, está muy ligada al nivel de ingreso de cada país. Los países con ingresos inferiores a 200 dólares por habitante acusan una participación media del sector del orden del 12 por ciento; los países industrializados de Europa Occidental situados en el tramo de ingresos 1 000 - 1 500 dólares por habitante tienen un grado medio de industrialización promedio del orden de 38 por ciento. ^{1/} La participación del sector en Latinoamérica, estimada en 24 por ciento sigue aproximadamente esta relación, sin desviaciones de importancia, salvo el caso de Venezuela donde su grado de industrialización no guarda

^{1/} "The growth of world industry 1938-1961" (Naciones Unidas)

la misma relación respecto a su nivel de ingreso por habitante (debido a la incidencia del petróleo en el producto total).

En general el sector muestra una tendencia a aumentar su participación en el producto total, lo que significa que su carácter dinámico en el proceso de desarrollo no solamente depende de su crecimiento absoluto sino de su crecimiento en relación con los otros sectores económicos. El proceso de industrialización medido en términos de elasticidad (relación de los cambios relativos anuales de la producción industrial y la producción total) muestra valores de 1,9 para Brasil, 1,3 para Argentina y Venezuela, 1,2 para México en el decenio 1950-1960. ^{1/}

El sector industrial contribuye en escasa medida a la absorción de los aumentos de la fuerza de trabajo. La población activa total de América Latina era de 68 millones de personas en 1960; el sector industrial proporcionaba empleo a aproximadamente 10 millones de personas, o sea el 14 por ciento de la fuerza de trabajo.

Desde el año 1925 a 1960, el sector industrial solamente ha contribuido a captar un séptimo del aumento de la fuerza de trabajo. Esta situación se ve mejorada si se considera el efecto generador de ocupación que tiene el empleo industrial en el sector servicios.

Existe también una proporcionalidad entre el porcentaje de la población activa empleada en la industria y el tramo de ingreso por habitante. Así, por ejemplo, en países con ingreso por habitante menor de 200 dólares, se observa una proporción promedio del 8 por ciento de la población activa, mientras que para el tramo 1 000 - 1 500 esta proporción sube al 29 por ciento (dado que la productividad de la ocupación industria es mayor que en otros sectores, es interesante observar que esta proporción de la ocupación es inferior al grado de industrialización antes mencionado).

Es importante distinguir dos grupos en la ocupación industrial; un estrato fabril y un estrato artesanal (convencionalmente se acepta como estrato fabril aquel compuesto por establecimientos manufactureros que ocupan 5 o más trabajadores).

La composición de la ocupación industrial en Latinoamérica sigue aproximadamente las variaciones del grado de industrialización, presentando los países de menor desarrollo una menor proporción del empleo fabril y una alta proporción de la artesanía. Ya se indicaron valores medios para la región de 52 por ciento en ocupación fabril y 48 por ciento artesanal (en 1960), con valores extremos para Uruguay con el más alto porcentaje de empleo fabril (71 por ciento) y Bolivia el más bajo (12 por ciento).

^{1/} Planificación del Desarrollo Industrial - Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

Estos dos grupos tienen marcadas diferencias en términos de productividad. Así en 1960, considerando como base 100 la productividad media de la economía, el promedio del estrato fabril era 268 contra 31 del estrato artesanal. Por otra parte el crecimiento de ambos estratos es muy diferente; la tasa anual de incremento para el empleo fabril es de 3,2 por ciento (aproximadamente en 1960) y de 1,5 para la artesanía.

Esta gran participación del artesanado es una característica muy importante del sector industrial latinoamericano y representa en cierta medida más que una actividad integrada al de la dinámica del proceso industrial una desocupación "disfrazada" en actividades de subsistencia no asimilable fácilmente por un incremento de la actividad fabril. No sucede lo mismo con el producto artesanal, que en diversos grados puede ser fácilmente absorbido por la producción fabril. En algunos casos esta absorción es relativamente alta, como en el caso del Perú donde de un incremento de 100 en el producto bruto industrial (entre 1955 y 1965), un 26 por ciento se ha realizado a expensas de la absorción del producto artesanal. 1/

Cuadro 14

CARACTERISTICAS DE LOS ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES

	Valor Promedio	Valores Extremos
d) Número de establecimientos industriales (incluidos talleres artesanales)	400 000 establecimientos (con diferente ocupación mínima por establecimiento)	150 000 Argentina 500 Honduras
e) Número de establecimientos fabriles	150 000 (establecimientos con más de 5 personas)	40 000 Brasil 400 Panamá

La información disponible de Estadísticas Industriales tienen fechas bastante heterogéneas (desde 1954 a 1962, para las cifras indicadas más arriba) y no existe una consideración uniforme en la concepción de lo que debe considerarse como "establecimiento industrial" al considerar en él al estrato artesanal.

1/ CEPAL - El Desarrollo Industrial del Perú

Esta situación es un poco más clara al referirse a los establecimientos fabriles donde se sigue la división aceptada para la ocupación, considerándose como tales aquellos de más de 5 personas solamente. Se observa aquí la gran diferencia entre el total de establecimientos industriales (400 000) y el total de establecimientos fabriles.

Aun cuando al momento de hacer estas notas no se tenían cifras tabuladas para todos los países, es interesante observar la distribución por tamaños de establecimientos fabriles en algunos países que se pueden considerar como muestra significativa.

En Brasil por ejemplo, de 40 000 establecimientos existen aproximadamente 20 000 que ocupan entre 5 y 10 personas, 10 000 entre 10 y 20 personas y solamente 170 que ocupan más de 1 000 personas.

Se ha establecido una división por tamaños, un tanto arbitraria pero que sirve para tener valores comparables entre países de diferente tamaño, clasificándose como pequeña industria aquella que ocupa entre 5 y 20 personas, industria mediana aquella que ocupa de 20 a 100 personas y gran industria aquella que ocupa más de 100 personas (aquí no se tiene en consideración otros factores, como el tamaño del país, su grado de industrialización, etc., que se mencionarán más adelante al referirse, específicamente a la planificación anual).

En Brasil, por ejemplo, dentro de esta clasificación existen 30 000 establecimientos en la pequeña industria, 9 000 en la mediana y 2 700 en la gran industria (aquí hay solamente 170 establecimientos que ocupan más de 1 000 personas). En el Paraguay existen aproximadamente 430 en la pequeña industria, 170 en la mediana y 31 en la gran industria.

La gran industria absorbe gran parte del empleo fabril en cinco regiones (Brasil, Centroamérica, Chile, Colombia y Venezuela). La proporción varía desde 61 por ciento en Brasil hasta 37 por ciento en Centroamérica de total del empleo fabril, lo que combinado con el alto valor agregado por persona en este mismo grupo de industrias (considerando 100 para la pequeña industria, la gran industria en Brasil tiene un valor agregado de 145.5 y Centroamérica de 259.7) concentra una alta proporción del producto industrial en un grupo relativamente reducido de establecimientos por país.

Por ejemplo en Chile, 177 establecimientos (el 3 por ciento del número total) representan el 50 por ciento del valor bruto de la producción manufacturera; de ellos 20 establecimientos concentran el 20 por ciento del total de la producción manufacturera. En Venezuela 196 establecimientos concentraban en 1961 el 60 por ciento del producto del sector.

/Además de

Además de esta concentración por tamaño, existe también una marcada concentración geográfica dentro de los países y también una concentración dentro del área latinoamericana. En el plano nacional esta concentración está orientada principalmente hacia el mercado y en algunos casos hacia la materia prima, encontrándose concentraciones industriales en las zonas urbanas más densamente pobladas. En el plano latinoamericano esta concentración está orientada principalmente hacia los mercados nacionales mayores, representados en el continente por México, Brasil y Argentina que concentran entre ellos el 80 por ciento del producto industrial (valor agregado por la industria), un segundo grupo que podrían considerarse como de tamaño intermedio concentra solamente el 17 por ciento del producto industrial, donde se incluye a Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela, el resto de los países solamente alcanzan el 3 por ciento restante.

Ejemplos de zonas de concentración manufacturera

Areas	Grado de concentración
Buenos Aires - Sao Paulo Ciudad de México	33 % de la producción latinoamericana
Buenos Aires - Córdoba	66 % de la producción argentina
Sao Paulo - Río de Janeiro	40 % de la producción brasilera
Santiago - Valparaíso	66 % de la producción chilena
México - Monterrey	45 % de la producción mexicana
Lima - Callao	56 % de la producción peruana
Montevideo	75 % de la producción uruguaya

Estos diversos grados de participación de los países en el producto industrial latinoamericano, combiando con los diversos grados de industrialización, tamaño de mercados, etc., hacen ver la falta de homogeneidad del sector industrial al considerar toda el área. Esta situación aconseja hacer una clasificación de los países atendiendo los valores antes comentados, que se identifican en la siguiente forma:

Grupo I	Argentina, Brasil y México
Grupo II	Chile, Colombia, Perú, Uruguay, Cuba y Venezuela
Grupo III	Resto.

Es conveniente también hacer una clasificación de las industrias existentes atendiendo a la naturaleza de los bienes que producen, para completar el cuadro general del sector en el área.

- | | |
|----------------------------|--|
| A - Industrias Dinámicas | a) Industrias típicamente productoras de bienes de capital, no relacionados rígidamente al tamaño físico del mercado: productos metálicos, maquinarias, material de transporte, etc. |
| | b) Industrias de bienes intermedios: papel, caucho, químicos, petroquímica, metales básicos, minerales no metálicos, etc. |
| B - Industrias Vegetativas | c) Industrias de bienes de consumo no duradero: alimentos, bebidas, tabaco, textiles, calzado, vestuario, maderas, muebles, imprentas, cuero, etc. |

Es interesante observar que la participación relativa de las industrias dinámicas y vegetativas siguen una marcada tendencia según el grupo de países de que se trate, de tal forma que la participación de las industrias dinámicas aparece también como un indicador importante para identificar el grado de desarrollo industrial de cada país, siendo de alrededor de la mitad del producto del sector en el grupo I de países y solamente el 17 por ciento en las del grupo III.

	<u>Industrias dinámicas</u>		<u>Industrias vegetativas</u>	
<u>Total Latinoamérica</u>	45.8		54.2	
Grupo I	49.3		50.7	
Grupo II	38.3		61.8	
Grupo III	17.3		82.7	
	<u>Química y derivados del petróleo</u>	<u>Metalúrgicas mecánicas</u>	<u>Textiles Calzado y vestuario</u>	<u>Alimentos y bebidas</u>
Grupo I	14.3	25.0	15.0	27.0
Grupo II	15.8	13.6	19.9	31.7
Grupo III	6.8	3.6	17.0	57.3
Latinoamérica	14.3	21.9	16.1	29.0

/Dentro de

Dentro de los grupos ya indicados se observa que algunas ramas, por su alta participación dentro de su clasificación industrial representan a su vez indicadores parciales importantes. Así se observa en el cuadro superior, que en las industrias dinámicas, la siderúrgica y mecánica en conjunto con el grupo de Industrias Químicas y derivadas del petróleo forman su núcleo principal. En las industrias vegetativas, las ramas de textiles, calzado y vestuario y la de Alimentos y bebidas son los indicadores principales.

Para formarse una idea del desarrollo relativo de esta distribución con respecto a países más industrializados es interesante comparar Latinoamérica en su conjunto, con países de tramo de ingreso entre 1 000 y 1 500 dólares por habitante (Europa Occidental):

	<u>Industrias dinámicas</u>	<u>Industrias vegetativas</u>
Latinoamérica	45.8 %	54.2 %
Europa Occidental	69 %	31 %

No obstante esta diferencia en la distribución tiende a disminuir ya que las tasas de crecimiento para ambos grupos industriales (entre 1950 y 1960) indican un crecimiento en todos los casos mayor para las industrias dinámicas que para las vegetativas, en muchos casos, como Perú, Argentina, Brasil, etc., de casi el doble.

El destino de la producción industrial también es otra característica del desarrollo industrial latinoamericano. Así la mayor proporción del producto es para el consumo interno (53.1 %), una tercera parte (33.4 %) para utilización intermedia y solamente el 6.5 % para la formación de capital y casi la misma proporción para exportaciones. Esto denota el gran atraso del área en la fabricación de equipos y maquinaria industrial, y la ínfima exportación de productos manufacturados (la mayor parte de este 7 por ciento arriba indicado corresponde a tratamientos primarios de minerales y productos agrícolas y no realmente a productos industriales terminados).

	<u>Total</u>	<u>Utilización Intermedia</u>	<u>Consumo</u>	<u>Formación de Capital</u>	<u>Exportaciones</u>
Latinoamérica	100	33.4	53.1	6.5	7.0
Grupo I	100	35.8	50.7	8.0	5.5
Grupo II	100	26.6	59.3	2.4	11.7
Grupo III	100	22.4	66.0	1.2	10.4

/Para completar

Para completar el panorama del sector industrial habría que señalar algunas características, cuya información cuantitativa es incompleta pero que se pueden definir cualitativamente.

- 1) Escasa participación del Sector Público. Esta es una de las características más distintivas del sector industrial frente a otros sectores. No se disponía al hacer estas notas de información tabulada para todos los países, pero para dos de los tres de mayor importancia dentro del sector se tienen los siguientes valores: para Argentina la participación del sector público correspondía (en 1954) al 1.0 por ciento de los establecimientos al 10.3 del valor de la producción y a un 13.5 por ciento de la ocupación, mientras que en el Brasil correspondía (en 1960) el 1.0 por ciento de los establecimientos, el 1.0 por ciento de la ocupación y el 0.5 por ciento del valor agregado.
- 2) Alta participación del capital extranjero en el sector manufacturero. No existen datos concretos sobre el capital real del sector, pero esta participación podría estimarse en aproximadamente el 10 por ciento en toda el área, con una mayor concentración en los países de mayor mercado interno, Brasil, Argentina y México.
- 3) Escasa estacionalidad. Con excepción de las industrias de aceites, preparación de fibras, y productos a base de fruta, dependientes en general de la estacionalidad agrícola, el total del sector no está sujeto a problemas de estacionalidad que condiciona el proceso de planificación.
- 4) Bajo nivel tecnológico. En general el sector manufacturero se desenvuelve en un nivel tecnológico inferior al de los países industrializados. Solamente las grandes empresas y en especial las empresas conectadas o dependientes de empresas de países industrializados tienen un nivel tecnológico comparable a los países de mayor desarrollo industrial. Se podrían identificar algunas causas, tales como la protección indiscriminada, la falta de competencia, la débil acción pública en controles de calidad y estandarización, la existencia de un mercado insatisfecho, la falta de personal calificado, falta de investigación al nivel industrial, falta de intercambio regional, falta de experiencia en mercados de exportación, etc.
- 5) Falta de comunicación entre el sector público y el sector privado en el área industrial, esta característica se relaciona directamente con el problema de planificación y será analizada con mayor detalle más adelante en la exposición.

Finalmente es interesante comparar el producto manufacturero del sector con el producto mundial. Se estima que la producción manufacturera total es del orden de los 50 000 millones de dólares al año (con un valor agregado de 20 000 millones), lo que representa solamente el 3 por ciento del producto mundial (incluida la minería) industrial.

/El Sr.

El Sr. Hernán Calderón continuó refiriéndose al marco general de la planificación para el sector y señaló que habría que repetir brevemente la descripción del marco general del proceso de planificación a corto plazo para el sector industrial.

El esquema teórico que está en proceso de implantación en latinoamérica corresponde a los siguientes niveles, dentro de la clasificación general de "planificación indicativa" (al tratarse de países con economías mixtas o con sus sectores productivos eminentemente controlados por la iniciativa privada).

- Niveles de planificación:
- a) Nivel de estrategia
 - b) Nivel de planes a mediano plazo
(Nivel de proyectos específicos)
 - c) Nivel de corto plazo.

Los avances realizados en el campo de planificación industrial, solamente se pueden observar en el nivel de mediano plazo y en el nivel de proyectos específicos, estando ambos niveles prácticamente desconectados entre sí. El nivel de proyectos, que debería corresponder a la planificación de mediano plazo no ha sido parte integrante del proceso sino que se ha utilizado en la mayoría de los casos la generación de proyectos del sector privado, hechos sin un marco general de referencia para incorporarlos seleccionadamente al proceso de planificación. Esta situación se ha salvado en los casos en que el sector privado no ha mostrado interés inmediato y se ha debido recurrir a una promoción directa o incluso a la ejecución de los proyectos por el sector público (caso de los proyectos siderúrgicos, por ejemplo).

El proceso teórico de planificación o mas bien ideal, para el sector en el contexto latinoamericano, si existieran los medios, información necesaria y posible independencia temporal de los compromisos del desarrollo actualmente en proceso, debería ser:

- a) Contar con un marco estratégico a nivel latinoamericano, que tuviera un carácter realmente continental y no correspondiera a un mosaico de estrategias nacionales muchas veces de difícil coincidencia. De esta estrategia continental partiría el primer marco de referencia para la planificación del sector industrial, con gran énfasis en el proceso de integración latinoamericano (nivel de largo plazo, 20 años o más).
- b) Contar con estrategias de desarrollo nacionales, enmarcadas dentro de los lineamientos dados por la estrategia continental. Este tipo de planificación ya tendría mayor desagregación e incluiría la adaptación progresiva de las economías nacionales a los grandes objetivos continentales. Esta estrategia fijaría el marco de largo plazo para la planificación de mediano plazo.

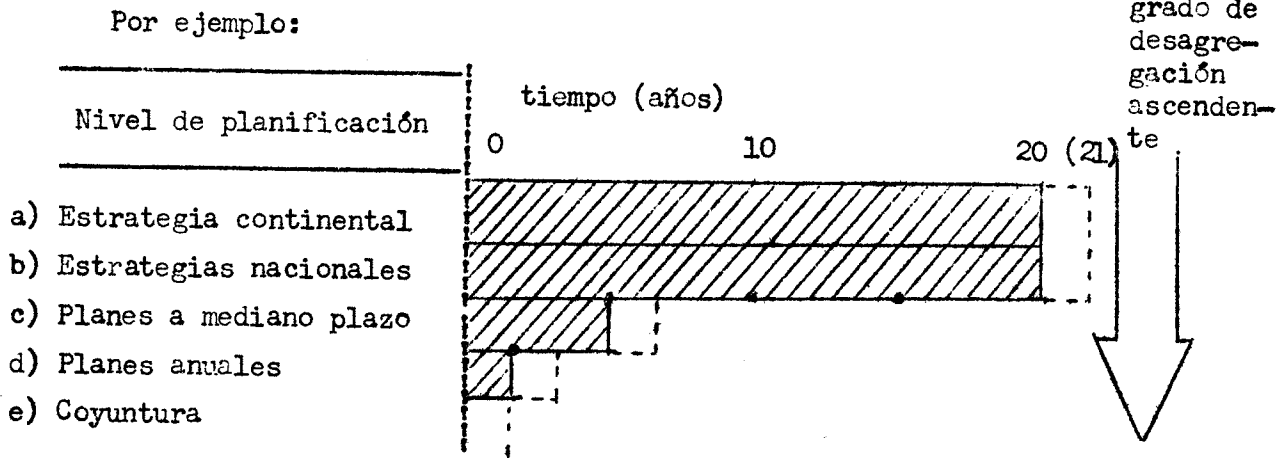
/c) Con

c) Con los objetivos de la estrategia nacional ya se podrían establecer planes de desarrollo a mediano plazo que tendrían una significación real dentro del desarrollo continental de largo plazo y no solamente una implementación de una extrapolación más o menos acelerada del desarrollo histórico de cada país. Estos planes deberían elaborarse en colaboración con los niveles de realización, tanto políticos como privados para cumplir en forma positiva con las condiciones de coherencia, viabilidad y eficiencia que deberían ser inherentes a estos planes. Para el sector industrial, esta fase de la planificación debería ser la más vinculada a la generación de proyectos específicos y dado su período de maduración de varios años.

d) Luego debería establecerse un nivel de corto plazo anual cuyo propósito sería programar las medidas de política del corto plazo, asignación de recursos anuales, etc., necesarias para el cumplimiento de la proporción anual correspondiente al plan de mediano plazo o bien la modificación o adecuación del plan de mediano plazo en ejecución por circunstancias propias del corto plazo o situaciones coyunturales no previstas o imprevisibles durante el período de formulación del plan de mediano plazo.

e) Estudios de coyuntura.

Este esquema ideal debería al mismo tiempo cumplir con una condición de continuidad a todos los niveles de tal forma que la visión del futuro y su compatibilización con la experiencia acumulada guardara todo el tiempo la misma proporcionalidad.



En el gráfico anterior se ha idealizado el área que debería ser cubierta en forma continua por el proceso de planificación, para el sector o el total de la economía para la planificación en el año 0. Lo ideal sería que cuando el proceso avanzara un año, digamos el año 1, todo el campo de la planificación habría desplazado sus horizonte en el año 21, el mediano plazo en el año 6. El hacer planes revisables cada año dependerá de la metodología que sea más apropiada en cada caso. Si se

/adopta una

adopta una forma de planificación que podríamos llamar semi-continua, todos los años deberá existir un grado de revisión, tanto desde el nivel de largo plazo, como del nivel de corto plazo.

Por ejemplo podría suceder que en el cuarto año de la estrategia un cambio importante en la tecnología de la producción de energía, o en la reducción de mineral de hierro, etc., pudiera prever cambios profundos en los próximos diez años, situación que no pudo ser observada cuando la estrategia fue elaborada. Esta situación haría necesario incorporarla a la estrategia que ya se estaría siguiendo, lo que podría en cierto grado influenciar el énfasis recomendado para la etapa correspondiente al plan de mediano plazo que se está aplicando. De igual manera, el grupo de mediano plazo podría efectuar correcciones al plan y más aun el grupo de corto plazo.

Este planteamiento lleva implícito la conveniencia de tener grupos de planificación diferentes que se dedicaran a cada uno de estos niveles, los que cuentan con un grado de desagregación que aumenta a medida que disminuye el período de planificación, no será siempre posible en los países más pequeños contar con los recursos humanos necesarios.

Es importante esquematizar aquí un análisis de las dificultades que en general se plantean en el establecimiento del proceso de planificación, indicando cualitativamente el grado en que estas dificultades afectan a la planificación en el sector industrial.

Este análisis se hizo con el propósito de tratar de ver cuáles son los problemas que se presentan para la implantación de la planificación en el corto plazo.

A esto cabría agregar que el nivel de largo plazo en el ámbito continental no está considerado en el cuadro anterior. La parte técnica de esta estrategia podría elaborarse a nivel internacional y dentro del sector industrial, los estudios ya realizados o en proceso de realización por ramas industriales a nivel latinoamericano son una base muy importante para este tipo de trabajo, así por ejemplo ya existen estudios sobre la industria textil, la industria química, la industria del papel y la celulosa, la pequeña industria, la industria siderúrgica, etc., además del estudio global del proceso de industrialización en latinoamérica.

Del análisis anterior se desprende que la implantación del proceso de planificación ha requerido prácticamente el camino de menor resistencia, lográndose los mayores avances en el mediano plazo.

La aparente facilidad anotada para el largo plazo se ha visto disminuida por la dificultad metodológica y el alto grado de imaginación, comprensión del proceso de desarrollo dentro de un marco histórico y futuro muy amplio. En esta forma la dificultad se centra más bien en los organismos empeñados en la implantación del proceso de planificación que en las dificultades propias del mismo país.

Cuadro 15

Dificultades	Sistema de Planificación en General			Planificación del Sector Industrial		
	Largo plazo	Mediano plazo	Corto plazo	Largo plazo	Mediano plazo	Corto plazo
a) Tipo de Economía	Regular	mayor dificultad	difícil	regular	mayor dificultad	regular
b) Recursos de personal técnico	Favorable	escaso	muy escaso	favorable	escaso	muy escaso
c) Asimilación de una nueva metodología	Favorable	favorable	difícil	favorable	favorable	difícil
d) Base de información	Regular	deficiente	difícil	deficiente	variable, en general deficiente	difícil
e) Problemas institucionales, celos o conflictos de poderes	Inexistentes	dificultades de coordinación	difícil coordinación	inexistente	grandes dificultades de coordinación y falta de recursos	gran dificultad
f) Relaciones con el sector privado	Aceptación relativa	Aceptación relativa	situación de enfrentamiento y difícil	tolerada sin apoyo	Tolerada sin apoyo y con cierta resistencia	gran dificultad en obtener colaboración
g) Dificultades políticas	Aceptación relativa	Aceptación sin apoyo	situación de enfrentamiento muy difícil	prácticante aceptable sin dificultades	Tolerado sin apoyo	Situación de enfrentamiento muy difícil
RESUMEN	Aceptable	Tolerada	Enfrentamiento muy difícil	Aceptable	Tolerada con cierta resistencia	Enfrentamiento muy difícil
Preparación de los organismos de asesoría	Pobre	Buena	Mala	Pobre	Buena	Mala

La mayor dificultad aparece en forma cualitativa en la planificación a corto plazo. Esta identificación no supone pesimismo sino la magnitud de la tarea de implantación, que debe ser prevista en toda su extensión para disponer los recursos tanto en los países, como en los organismos de asesoría para obtener resultados positivos en un plazo prudente. Los resultados mismos de la planificación a corto plazo no son solamente dependientes de la metodología y de los recursos que se asignen sino de la superación de una situación de enfrentamiento que podría producirse en el plano de decisión política.

Identificadas en esta forma los grados de dificultad de los diferentes niveles habría que diseñar una táctica para llegar en la mejor forma a conseguir la implantación de un sistema de planificación industrial integrado y eficiente. Una meta muy ambiciosa y prematura en este nivel de mayor resistencia sería posiblemente perjudicial para todo el proceso.

Seguidamente se refirió más concretamente al proceso de implantación de la planificación a corto plazo en el sector industrial, señalando que en este sector y en gran parte en el sector agropecuario, se presentan las mayores dificultades con la planificación de tipo indicativo, cuando haya que llevar la especulación teórica al plano operativo. Principalmente estas dificultades se presentan en la relación de la planificación con el sector privado, produciéndose generalmente una falta de coordinación entre ambas partes que lleva a una difícil situación de enfrentamiento en la conciliación de los intereses de tipo general con los intereses de los empresarios, dentro de un marco político generalmente parcializado.

Considerando al sector privado como el principal y muchas veces único realizador dentro del sector industrial se debería dar un énfasis especial, como característica de este sector, a la relación entre la planificación (oficinas de planificación) y el sector privado (empresarios) hasta aquel nivel de decisión en que aún sea posible la colaboración y conciliación de intereses.

En esta forma, las dificultades desagregadas anteriormente podrían reagruparse en la siguiente forma:

- | | | |
|---|---|--|
| a) Tipo de economía |) | |
| b) Recursos de personal técnico |) | |
| c) Asimilación de una nueva metodología |) | I Problemas de orden técnico-institucional. |
| d) Base de información |) | |
| e) Problemas institucionales |) | |
| f) Dificultades políticas)..... |) | II Problemas de relación de planificación con el nivel de decisiones políticas |
| g) Relaciones con el sector privado |) | III Problemas de relación con el sector privado |

/El grupo

El grupo I y II de problemas, o sea los relativos a las dificultades técnico-institucionales y el de relación con el nivel de decisiones políticas son en general comunes a los otros sectores. El último grupo de problemas, o sea el de relación con el sector privado es compartido en gran medida por el sector agropecuario, pero tiene su mayor incidencia en el sector industrial, dada la estructura actual de la propiedad industrial latinoamericana.

Consideradas las dificultades para la implantación de la planificación en el corto plazo se podría intentar la elaboración de un calendario tentativo, o más bien táctico, de implantación de este sistema. Definiéndose aproximadamente etapas de trabajo, donde por elección solamente se indica una clasificación de secuencia lógica más que un calendario propiamente tal.

Por ejemplo: (ver página siguiente)

Estas etapas para la implantación guardan relación directa con los problemas anotados anteriormente. En todas las etapas se avanza progresivamente en el mejoramiento de las relaciones de planificación con el nivel de decisiones políticas, evitándose las situaciones de enfrentamiento, que podrían comprometer la implantación no solamente de la planificación a corto plazo sino del sistema total. En el campo de relaciones con el sector privado se avanza también progresivamente, estableciéndose una prioridad para el mejoramiento de estas relaciones o colaboración en el mediano plazo para establecer las bases de colaboración necesaria para el corto plazo.

En los problemas técnico-institucionales se prevé una escasez de recursos técnicos en casi todas las etapas, comenzándose a trabajar en el corto plazo con la misma gente que trabaja en el mediano plazo, para llegar finalmente en aquellos países de mayores recursos a establecer (Etapas IV) grupos separados para el mediano plazo y para planes anuales. Aun cuando este es un problema bastante discutible se puede comprender fácilmente que la naturaleza del problema de planificación en ambos casos es diferente. El tipo de personas que debe trabajar a largo y mediano plazo debe ser más creadora y con gran imaginación, mientras que el personal de corto plazo debe trabajar con una metodología muy estricta, gran aprovechamiento del tiempo, con información muy desagregada, etc., lo que requiere facultades especiales de organización y administración además de un profundo conocimiento de los problemas coyunturales.

NOTA: La División de Asesoría del Instituto ha tenido una experiencia particular y reducida, que en cierta forma podría asimilarse a la planificación a corto plazo en el sector industrial. En la República Dominicana, por razones de coyuntura política el sector público se ha hecho cargo de una porción importante de las empresas industriales manufactureras. Así el sector público controla aproximadamente el 60 por ciento del producto del sector.

/Estas empresas

Estas empresas eran administradas en conjunto con las tareas de promoción y fomento industrial.

Al tratarse de empresas públicas, el problema de relación con el sector privado como ejecutor del plan no existía, no así en el plano de convivencia dentro de una economía mixta con predominancia del sector privado en el conjunto de la economía. El problema técnico-institucional era muy grave y los problemas de relación con el plano de decisión política relativamente favorable durante el período del estudio y con perspectivas un tanto indefinidas para el futuro.

No existía un proceso de planificación definido a ningún nivel, cuando se iniciaba en ese momento el estudio de una estrategia (largo plazo) y por razones desprendidas casi espontáneamente de ese estudio no se pudo esperar la elaboración de un plan a mediano plazo para estudiar la situación de corto plazo de las empresas industriales públicas. Tampoco este plan a corto plazo disponía del tiempo de elaboración suficiente como para seguir ordenadamente las etapas de implantación ideales ya sugeridas. Se establecieron una serie de medidas, entre las cuales las más sustantivas fueron la separación de las funciones de promoción de las funciones administrativas, por corresponder las primeras al mediano y largo plazo y las segundas al corto plazo. La combinación de ambas producía una absorción de recursos técnicos y financieros por los problemas administrativos que aparecen en el corto plazo como los más prioritarios, dejando las funciones de promoción prácticamente paralizadas. Se separaron dejando la promoción en una Corporación de Fomento Industrial y las funciones administrativas en una Corporación (de Administración de Empresas del Estado. La falta de marco de referencia de mediano plazo hizo necesario el hacerlo en forma rudimentaria, llegándose a establecer medidas que debían ir hasta el tercer año del programa.

La falta de un sistema organizado de planificación y, en especial, el de corto plazo que pueda manejar el programa que se propone, hará muy difícil la ejecución y el control de una planificación continua e integrada con el resto de la economía, dejando estas recomendaciones como programa discontinuo a cargo de las directivas de una parte del sector industrial (el de Administración de Empresas Públicas) que están generalmente sometidas a una gran presión por los problemas coyunturales de administración y relaciones con el nivel político y nivel privado.

Aún así esta primera experiencia es de mucho interés en las diferentes etapas de su elaboración.

/Cuadro 16

Cuadro 16

ETAPAS DE ESTABLECIMIENTO DEL PLAN OPERATIVO ANUAL PARA EL SECTOR

I Etapa	II Etapa	III Etapa	IV Etapa
<p>a) Formación de personal básico (a partir de los grupos de planificación a mediano plazo ya existentes).</p> <p>b) Colaboración con el sector privado (mejoramiento de la colaboración y participación en la elaboración de planes a mediano plazo y como etapa preparatoria para la mayor colaboración futura en el nivel anual).</p> <p>c) Adecuación del aparato informativo (en especial los sistemas de estadísticas industriales).</p> <p>d) Coordinación de actividades con otros organismos.</p> <p>e) Colaboración estrecha con las empresas públicas</p> <p>f) Comienzo de elaboración de un modelo simplificado para el corto plazo y estudio de los principales indicadores del sector.</p>	<p>g) Continuación de las actividades indicadas en la etapa I, pero dando mayor énfasis a la iniciación de las siguientes actividades:</p> <p>h) Trabajo con un <u>plan anual de orientación rudimentario</u> (equivalente al presupuesto económico exploratorio).</p> <p>i) Estrechamiento de la colaboración con el sector privado (con énfasis en la planificación anual).</p> <p>j) Vinculación del <u>plan anual</u> de orientación con los niveles de decisión política, evitando los problemas de enfrentamiento (gran intercambio a nivel ministerial).</p>	<p>Continuación de las actividades de la etapa I y II pero dando mayor énfasis en la iniciación de las siguientes actividades:</p> <p>k) <u>Mejoramiento técnico del plan anual de orientación</u></p> <p>l) Trabajo en un <u>plan anual operativo, rudimentario</u>.</p> <p>m) Utilización del <u>plan anual operativo</u> en las empresas públicas del sector (con especial atención en programas de control de ejecución).</p> <p>n) Colaboración con los niveles de decisión política en la determinación o ajuste de las principales medidas de política industrial.</p> <p>o) Presupuesto de empresas públicas conforme al plan anual.</p>	<p>Continuación de las actividades de las etapas anteriores hasta su total maduración.</p> <p>p) Establecimiento del <u>plan operativo anual</u></p> <p>En esta etapa sería deseable la separación de un grupo especial para el corto plazo, trabajando en colaboración con los otros elementos de la planificación pero separadamente, dada la diferente naturaleza de sus funciones.</p>

Analizo a continuación las dificultades enumeradas anteriormente dando especial énfasis al problema más característico del sector, o sea la relación con el sector privado.

Siendo éste en gran parte de los países latinoamericanos, el único realizador dentro del campo industrial, se debería dar un énfasis especial, como característica de este sector a la relación entre los órganos de planificación y el sector empresarial privado.

Existe una parte de la actividad industrial controlada por el sector público. Esta participación estatal en el campo industrial es aceptada con diversos grados de resistencia en dos circunstancias generales:

- a) Cuando no existe interés del sector privado en determinados proyectos considerados básicos para el desarrollo, ya sea por incapacidad financiera, técnica o en general baja rentabilidad del proyecto o un período de maduración muy largo. En estas condiciones, el Estado no está en competencia directa con el sector privado sino que está llenando un vacío dentro del esquema industrial proyectado.
- b) Cuando el Estado considera necesario para el desarrollo o para manejar adecuadamente la política fiscal la reservación de un área de actividades básicas para ser administradas por el sector público, aún cuando exista interés del sector privado en controlarlas. Es por ejemplo el caso de situaciones monopólicas, regulación de la participación del sector privado extranjero, etc.

En la relación entre planificación y el sector privado deberían considerarse las siguientes características:

- a) Que el sector privado no está obligado a realizar los proyectos contenidos en el plan, que debe ser persuadido.
- b) Que el incentivo principal del sector privado es la obtención de utilidades y que los objetivos gubernamentales del plan no son necesariamente motivadores de la actividad privada.
- c) Que el sector privado establece sus prioridades de inversión en orden descendente de rentabilidad y de dificultades técnicas, que no tienen porque ser necesariamente las del plan.
- d) Los empresarios deciden en relación a proyectos individuales y no en términos de metas para determinadas ramas industriales.
- e) Los empresarios en general no están capacitados para visualizar las metas globales y de ellas deducir proyectos que convengan a su propio interés.

/Antes de

Se puede observar allí que la receptividad de la acción pública en el sector se considera fácil a partir de las empresas medianas hasta la artesanía, que son las que en conjunto contribuyen poco al producto del sector, aunque al mismo tiempo esta receptividad se ve impedida por la dificultad material de comunicación. Por otra parte la facilidad de comunicación se presenta en las empresas grandes y medianas, pero se anula prácticamente por la baja receptividad de estos estratos a la acción pública. Así se pueden ver otro tipo de dificultades y contradicciones, por ejemplo el difícil acceso al crédito en contraposición con sus niveles financieros, etc.

Para la definición de la relación y colaboración con el sector privado habría que hacer una comparación de los objetivos y características del sector público y privado, para establecer globalmente la acción del sector público, las medidas concretas y los resultados controlables en el corto plazo.

/Cuadro 17

Cuadro 17

CLASIFICACION DEL SECTOR PRIVADO INDUSTRIAL

Control y origen de la inversión	Clasificación relativa al tamaño del país	Nivel tecnológico	Nivel Financiero	Acceso al crédito nacional privado	Influencia a nivel político	Acceso al crédito internacional	Acceso a mejoramiento tecnológico	Posibilidad de comunicación con el sector público	Receptividad a la acción del Estado	Necesidad de ayuda estatal para su desarrollo	Influencia en el desarrollo del sector	Participación en el producto del Sector
Empresas controladas por capital extranjero	Grandes empresas	Bueno	Bueno	Bueno	Fuerte	Bueno	Bueno	Buena	Tolerada con resistencia	Considerada innecesaria	Fuerte	Fuerte (entre 0-50%)
	Empresas medianas	Bueno	Bueno	Bueno	Moderada	Bueno	Bueno	Buena	Tolerada con resistencia	Considerada innecesaria	Fuerte	Moderada (entre 0-25%)
	Grandes empresas	Bueno	Bueno	Bueno	Fuerte	Bueno	Bueno	Buena	Tolerada con resistencia	Considerada innecesaria	Fuerte	Fuerte (entre 0-50%)
Empresas bajo control Nacional	Empresas medianas	Regular	Regular	Regular	Moderada	Regular	Regular	Regular	Regular	Necesaria	Moderada	Moderada (entre 0-25%)
	Empresas pequeñas	Pobre	Regular	Deficiente	Nula	Nulo	Nulo	Difícil	Fácil	Muy necesaria	Reducida	Moderada
	Artesanía	Muy pobre	Malo	Nulo	Nula	Nulo	Nulo	Muy difícil	Fácil	Indispensable	Muy reducida	Reducida

Objetivos y características propias del sector privado

Objetivo: Obtención de utilidades

Características: Independencia de las metas del plan.

- Fijación de prioridades en orden descendente de rentabilidad y dificultad técnica.
- Atención a proyectos individuales, no a metas sectoriales.
- Falta de visión del conjunto de la economía.
- Falta de interés en los objetivos nacionales o continentales

Objetivos y características teóricas del sector público

Objetivo: Realizar el desarrollo del sector en el grado y forma más conveniente para el desarrollo del total de la economía

Características: Elaboración de un plan integrado al resto de la economía.

- Fijación de prioridades en relación al impacto en el desarrollo a mediano y largo plazo con relativa independencia de la rentabilidad y dificultad técnica
- Interés en metas sectoriales.
- Interés en desarrollo territorial equilibrado.
- Interés en suprimir desocupación.
- Interés en redistribución del ingreso.

Acción del sector público para armonizar sus objetivos con el sector privado

Medidas de política:

- Incentivos fiscales; en especial para armonizar las prioridades del sector público con el esquema privado, para implementar el desarrollo equilibrado, etc.

- Acciones Restrictivas: para impedir el desarrollo espontáneo del sector privado que pueda afectar la armonización del desarrollo económico, medidas tributarias, controles, permisos, etc.

- Acción Directa:

Compras fiscales,

- Inversión directa en la industria

Promoción y fomento de nuevas industrias

Ayuda financiera al sector privado,

Ayuda técnica al sector privado,

Formación de personal técnico a todos los niveles industriales.

- Medidas de armonización:

Trabajo en conjunto con el sector privado en varias etapas de la elaboración de los planes.

/Del cuadro

Del cuadro anterior, tanto las medidas de política industrial como la acción directa ya son conocidas y aplicadas en diferentes grados en la planificación a mediano plazo. Las medidas de armonización, que deberían estar implícitas en gran parte en las anteriores se han mencionado separadamente para hacer notar su importancia, como ya se indicó anteriormente, que aumenta desde una relativa a nivel de estrategia de desarrollo (largo plazo) hasta ser muy importante en el corto plazo.

Del esquema anterior surge que los objetivos públicos y privados no son teóricamente coincidentes y que el diseño de un plan en una economía mixta, por parte del Estado para ser realizado por el sector privado tiene muy pocas probabilidades de éxito si el diseño de todas las medidas de implementación no lleva en sí un íntimo conocimiento del sector ejecutor. Esta situación se hace mucho más crítica en aquellos países (la gran mayoría) en que la inversión pública en el sector industrial es muy baja o nula o en que las inversiones públicas que se traduzcan en compras al sector industrial sean muy reducidas dejando al sector público sin capacidad de negociación ante el sector privado.

Una relación programada entre ambos sectores traería ventajas recíprocas que podrían servir de estímulo, comenzando en la planificación a mediano plazo con el objeto de llegar al corto plazo sobre las mismas bases.

Nota: Esta situación está descrita en forma muy directa y tal vez un tanto pesimista por J. Bénard, en un artículo que data de 1963, (en esa fecha Director del Centro d'Etudes de la Prospection Economique a Long Terme - Paris) publicado por el Fondo de Cultura Económica en 1965. Al referirse a los países latinoamericanos hace una distinción entre no-industrializados y semindustrializados, para los primeros dice: "Se comprende que en esas zonas la planeación indicativa y la armonización son ineficaces". "La relación de fuerzas entre el Estado y las empresas privadas más importantes, que la mayoría de las veces son extranjeras, no permite una negociación equilibrada, los grupos privados hacen predominar sus intereses y, por lo tanto, a veces se perjudican los intereses colectivos nacionales". Para los semindustrializados dice: "Se requiere ante todo, que el capitalismo nacional, o cuando menos su sector más dinámico, comprende que es de su interés colaborar con el Estado para asegurar un desarrollo rápido. Es el sector que puede llegar a alcanzar alguna importancia, teniendo en cuenta las rivalidades que lo oponen a ciertos grupos extranjeros. Pero, una vez más, hace falta una administración y empresas públicas bien dirigidas que capaciten al Estado para operar en determinados campos estratégicos de la economía."

/Ventajas para

Ventajas para el sector privado

- Da a los empresarios una visión global de la economía y un conocimiento más sólido para la determinación de la estructura final de la demanda al final del período planificado, y un conocimiento de la interdependencia de proyectos. Esto permite una planificación más racional de sus propias inversiones, en oposición a la inversión espontánea o basada en estudios de mercado reducidos y no relacionados.
- Los empresarios consiguen en el proceso de planificación la ayuda técnica a nivel macroeconómico, a nivel de selección de proyectos y en algunos casos de proyectos específicos de parte del sector público. Mejorando las posibilidades de estabilidad de las inversiones.
- Los empresarios tendrán conocimiento directo de los incentivos fiscales tales como ayuda en financiamiento, reducciones de impuestos, etc.

Ventajas para el sector público

- Conocimiento directo de los problemas actuales del sector privado y de los problemas en realizar determinados proyectos posibles de incluir en el plan.
- Captación del potencial de crecimiento real del sector privado para la formulación de planes compatibles con dicho potencial.
- Lo más importante es la obtención de la cooperación del sector privado en la realización del plan.

Para hacer factible esta participación del sector privado sería necesario organizar al sector industrial o adecuar la organización espontánea ya existente para que sirva eficientemente a los propósitos de la planificación. Sería necesario establecer dos tipos de agrupaciones, una de tipo vertical por ramas industriales (ya existentes en varios países) y otra de tipo horizontal por tamaño relativo de empresas. En este último como todo el trabajo de agrupación debería concentrarse en la artesanía, pequeña y mediana empresa, principalmente con el objeto práctico de establecer canales eficientes de comunicación ya que dialogar con estos estratos no organizados es impracticable por el gran número de establecimientos.

Ya se conocen algunas experiencias de trabajo conjunto en Francia, en India y en Japón, principalmente.

/Así se

Así se pueden establecer grupos conjuntos de trabajos con los grupos que convengan al problema en estudios. Por ejemplo, representantes de las grandes empresas, de los sindicatos, de las asociaciones de la mediana y pequeña industria y de la artesanía. Por otra parte se pueden establecer comisiones por ramas industriales para el estudio de cada una de ellas. Su desagregación dependerá de las condiciones de cada país.

Se debe tener presente el evitar que esta armonización sea solamente una recopilación de las intenciones del sector privado y de su inclusión en el plan, sino una armonización real de objetivos opuestos entre el Estado y el sector privado.

La armonización de los objetivos debería hacerse para un plan que tuviera dos niveles o metas de realización.

Plan	Programa máximo	Incluyendo proyectos adicionales a ser realizados si ciertos recursos están disponibles o si la respuesta futura de los empresarios es favorable.
	Programa mínimo	Proyectos esenciales a ser ejecutados ante cualquier circunstancia (aún variando el campo de acción previsto para la acción directa del sector público).

La acción de promoción por parte del grupo de planificación con los diversos grupos debería incluir en lo posible, aparte de una asesoría en las agrupaciones ya indicadas, una posible uniformación de los procesos de planificación existentes en las grandes empresas para facilitar la recolección y homogenización de la información necesaria para los planes.

Se refirió brevemente a las medidas de política aplicables al sector industrial para la armonización de los objetivos públicos y privados (que tienen especial interés para los planes de corto plazo).

/Tipo de

Tipo de Acción Recomendada	Objetivo	Compromisos con el Presupuesto Fiscal
1) <u>Política tributaria y arancelaria:</u>		
a) Menores tributaciones para determinadas áreas geográficas.	Descentralización y desarrollo regional más equilibrado.	Reducción de los ingresos por tributaciones (en el corto plazo).
b) Menos tributaciones (o liberación) durante el período de instalación o por un número determinado de años.	Fomento de ciertas inversiones estratégicas y no muy lucrativas en su etapa inicial.	Posible reducción de ingresos por aquellas empresas que se instalarían aún sin este incentivo).
c) Liberación o reducción tributaria para industrias específicas por destino de productos, especialmente exportaciones.	Fomento de exportaciones e incremento de determinados productos no lucrativos.	Disminución de ingresos potenciales.
d) Aumento de impuestos a los dividendos.	Aumentar la reinversión.	Reducción de ingresos.
e) Protección arancelaria para la industria nacional.	Fomento de industria nacional (para sustituir importaciones) mejorando su rentabilidad mediante el mejoramiento de su posición competitiva con los productos extranjeros dentro del país.	Reducción de ingresos aduaneros en productos terminados. Posible aumento de ingresos por importación de productos semi-elaborados o materias primas industriales.
f) Exoneraciones aduaneras para determinados equipos y materias primas.	Fomento de nuevas empresas.	- - -
2) <u>Medidas de fomento</u>		
- Preparación y promoción de proyectos industriales (en la etapa de ante-proyectos).	Ayudar al sector privado a participar en el desarrollo del sector al presentársele las metas del plan traducidas en proyectos específicos de su propio interés.	Cargos presupuestarios.

<u>Tipo de acción recomendada</u>	<u>Objetivo</u>	<u>Compromisos con el Presupuesto Fiscal</u>
- Sistema de protección de propiedad de ideas y proyectos industriales (registro temporal de proyectos).	Motivar a los empresarios a llevar sus ideas y proyectos nuevos al sector público, para ser ayudados convenientemente e incluidos en los planes.	(Gastos administrativos) Cargos Presupuestarios.
- Sistema de permisos de instalación industrial.	Evitar la proliferación de instalaciones en ramas donde ya existe suficiente capacidad instalada.	Cargos presupuestarios (Gastos administrativos).
- Preparación de personal técnico conforme al crecimiento industrial propuesto.	Contar con el personal capacitado para los proyectos nuevos y ampliaciones contempladas en el plan.	Participación del presupuesto.
- Programa de becas.		
- Programas de contratación de asesoría.		
- Ayuda técnica a la industria, especialmente para estudios de productividad y empleo de técnicas y materiales adaptados a las condiciones de cada país.	Mejor utilización de la capacidad instalada. Mejor aprovechamiento de los recursos locales.	
- Programa de estudio de recursos naturales.		
- Inversiones públicas directas en empresas industriales.	Cumplir con las metas mínimas del plan en aquellas áreas que no son atractivas para el sector privado o cumplir con la política económica relativa a productos básicos, monopolios, etc.	Cargo presupuestal.

/Continúa

<u>Tipo de acción recomendada</u>	<u>Objetivo</u>	<u>Compromisos con el Presupuesto Fiscal</u>
- Parques industriales y otras obras de infraestructura directamente dirigidas al desarrollo de nuevas industrias.	Promoción industrial y reagrupación racional de las instalaciones industriales, mejoramiento de sus instalaciones.	Cargo presupuestal.
<u>Política Crediticia</u>		
- Otorgamiento de créditos en condiciones distintas a los de la banca privada. Tratamiento especial para financiamiento de exportaciones, capitales de operación.	Promoción industrial.	Aportes presupuestales.
	Promoción industrial y captación de financiamiento externo.	Posible gasto presupuestal (en caso de que la cuenta de orden correspondiente se haga efectiva).
<u>Política de Comercio Exterior (y cambiaria)</u>		
- Tipo de cambio especial para bienes de capital o partes industriales.	Promoción, abarataando al sector privado el costo de los bienes de capital, mantención de cierto nivel de precios industriales.	Reducción de ingresos.
- Convenios o tratados de intercambio de productos industriales.	Integración industrial internacional.	- - -
- Política de precios, política de subsidios directos e indirectos.	Mantención de niveles de precios, control de monopolios, etc.	Recargo presupuestal por subsidios.

/Continúa

<u>Tipo de acción recomendada</u>	<u>Objetivo</u>	<u>Compromisos con el Presupuesto Fiscal</u>
	Orientación de la actividad industrial hacia determinadas áreas deseables para el conjunto de la economía, descentralización, mejoramiento de la utilización de la capacidad instalada, etc.	Gastos administrativos.
<u>Política sobre monopolios</u>	Reglamentación o prevención de la actividad monopólica privada.	Gastos administrativos.
<u>Política sobre inversiones extranjeras</u>	Protección al sector privado nacional, además de colaborar con el resto de la economía en disminuir sus efectos negativos.	Posible recargo por aumento de la inversión pública, o a través de su política crediticia o de incentivos fiscales.
<u>Política de compras estatales de bienes industriales.</u>	Promoción y estímulo a determinadas ramas industriales.	Cargas directas al presupuesto.

Los planes a mediano plazo del sector industrial como se ha indicado anteriormente corresponden solamente a una etapa del proceso de planificación.

En la etapa actual de implantación del proceso, la planificación a mediano plazo carece en cierto modo de la continuidad inherente a la planificación, con esfuerzos rudimentarios en la ejecución y control de las

Nota: Es conveniente reproducir aquí una definición del proceso con relación al sector industrial: (Planificación del Desarrollo Industrial, Instituto, Tomo I). Se dice que es "la gestión permanente y continua de formular, ejecutar y controlar planes, como forma de gobierno frente a los problemas y objetivos del desarrollo".

En la etapa actual de implantación del proceso, la planificación a mediano plazo carece en cierto modo de la continuidad inherente a la planificación, con esfuerzos rudimentarios en la ejecución y control de las acciones del sector en la parte controlada por el estado y la orientación y relativo control de ciertas políticas que afectan al sector privado de la industria.

Al hacer referencia al proceso de implantación de un sistema de planificación se mencionaron algunas medidas, - en especial las relaciones con el sector privado-, que deberían tomarse en la planificación a mediano plazo para crear las condiciones propicias para el corto plazo. Aún así este esfuerzo en mejorar el sistema en el mediano plazo no mejora mayormente las condiciones de improvisación con que se toman las medidas en el corto plazo por ausencia de un sistema continuo e integrado de planificación a corto plazo. El mejoramiento de la planificación a mediano plazo es condición necesaria pero en ningún caso suficiente para conseguir los resultados perseguidos.

El perfeccionamiento del plan a mediano plazo irá creando un marco de referencia cada vez más seguro y coherente para las medidas del corto plazo. La continuidad del proceso en el mediano plazo evitará en lo posible la obsolencia del plan y su consecuente esterilidad.

En la planificación a mediano plazo se ha puesto el énfasis en la formulación de los planes y muy poca o nula en la etapa de ejecución y control de evolución. Se advierte que la etapa de formulación se puede cumplir con cierto grado de éxito, sin una importante coordinación con los organismos o entidades ejecutoras del plan, como efectivamente sucede. Si la formulación tiene como meta, no solamente el plan como tal sino la ejecución del mismo es casi imposible prescindir de una coordinación estrecha a todos los niveles que permita una integración coherente en la ejecución.

Se puede considerar con propiedad que existe una planificación "parcial" del desarrollo industrial, que ha producido algunos frutos, especialmente en el área controlada por el sector público (promoción directa de empresas siderúrgicas, petroquímica, cemento, etc.). Lo que habría que recalcar aquí es que estos resultados están lejos de los objetivos posibles de conseguir en una planificación integrada, tanto en lo que se refiere a los sectores comprometidos, como integrado en el tiempo, es decir el largo, mediano y corto plazo.

En esta forma se podría definir resumidamente los objetivos de la planificación a corto plazo como complemento de la planificación a mediano plazo.

Cuadro 18

Objetivos (o énfasis) del mediano plazo	Objetivos (o énfasis) del corto plazo	Objetivo general
- Proyectos específicos	- Medidas de implementación del corto plazo	
- Proyectos estratégicos	- Evaluación y control de la ejecución del plan a mediano plazo	Cumplimiento del plan de desarrollo (mediano plazo), en lo relativo a la participación del sector industrial
- Metas sectoriales	- Posible modificación de las metas del plan	
- Medidas de implementación del mediano plazo	- Posible modificación de las medidas de implementación en vigencia	(Incluidas condiciones de:-productividad - volumen físico - mejoramiento tecnológico - rentabilidad, etc.)
- (Información)	- Información	
- (Compatibilización con el resto de la economía en el mediano plazo)	- Compatibilización con el resto de la economía en el corto plazo	

El plan a corto plazo será entonces la última etapa para cumplir el objetivo principal de la planificación del sector industrial, que es lograr el desarrollo del sector previsto en el plan de mediano plazo en conjunto con los progresos inherentes a ese desarrollo (tales como mejoramiento del nivel tecnológico, productividad, volúmenes físicos de producción, rentabilidad, disminución de costos, etc.). Canalizando el desarrollo industrial conforme a la responsabilidad que le ha sido asignada para solucionar los problemas del crecimiento total de la economía (tales como problemas de empleo, balanza de pagos, empleo de recursos naturales, redistribución del ingreso, etc.).

Se ha hecho una clasificación de las acciones del corto plazo en el cuadro anterior, donde se han desagregado las etapas fundamentales de:

- captación de información
- compatibilización y elaboración
- formulación e información.

/Las etapas

Las etapas de ejecución y control pertenecen con más propiedad al mediano plazo en combinación con el plan anual y no se ha clasificado una etapa de ejecución del plan anual como tal, y a que esto está concebido como la instrumentación ejecutiva del mediano plazo. Al operar el sistema de planes anuales en forma continua, sirviendo el plan de un año como base del siguiente, la etapa de control queda implícita.

Se ha diseñado otro cuadro (N° 19) donde se muestran las diferentes etapas del mediano plazo con las del corto plazo y su relación entre ellas. Conviene hacer notar que en dicho cuadro ya se ha dejado establecida la incorporación del plan anual del sector con la misma nomenclatura del plan global, llamándose al año del plan año 1, al anterior año 0 y al siguiente año 2. Se han considerado tres niveles de planes anuales:

- Plan anual orientador (equivalente al presupuesto exploratorio).

- Plan operativo anual (equivalente al presupuesto previsional)

- Plan anual operativo revisado.

Cada uno de estos niveles determinados por un lado por la información y tiempo disponible y por el otro por la clase de información y oportunidad que deben contener para cumplir los propósitos de la planificación.

En el cuadro mencionado se han colocado en el lado del mediano plazo la etapa de formulación del plan (de mediano plazo), la etapa de ejecución y la etapa de control. En el lado del corto plazo se ha colocado la etapa de formulación del plan anual solamente.

Se ha indicado con flechas la convergencia de la información hacia la formulación del plan anual (planificación a corto plazo) y desde ese punto sale nuevamente otro flujo de información con las etapas de elaboración correspondiente a los niveles de planes anuales ya mencionados, para completar finalmente el ciclo regresando hacia la etapa de ejecución programada para el mediano plazo (esta vez en forma operativa y por intermedio del nivel de decisión política).

No se han indicado aquí, para simplificar el esquema, las relaciones entre el plan sectorial y el plan anual general.

El aspecto más particular del sector industrial en esta etapa es la captación directa desde el sector privado. Aún cuando se trata separadamente en este seminario todo lo relacionado con información estadística, es importante mencionar separadamente el aspecto industrial.

La estadística industrial está enmarcada o referida a los censos industriales (realizados con cierto número de años de intervalo). Contando con estos censos, como orientación, el sistema de información estadística debe obtener datos más frecuentes mediante un buen sistema de encuestas, que pueden ir hasta una frecuencia relativamente alta (anuales, semi-anuales y trimestrales o mensuales), según sea el campo y la clase de información deseada.

/La experiencia

La experiencia censal latinoamericana en el campo industrial ha sido ya estudiada en detalle por CEPAL (1). Es interesante hacer notar que esta experiencia solamente data de 1950; anteriormente existieron experiencias aisladas (Argentina, Chile 1914, México, Brasil, Venezuela y Uruguay un poco más tarde). Los resultados hasta los últimos años distaban bastante de ser completos y de periodicidad regular. Aún así constituyeron información básica para la elaboración de planes de mediano plazo del sector. A partir de 1963, con la colaboración de organismos internacionales de asistencia técnica se ha realizado un esfuerzo más coordinado encaminado a mejorar todo el sistema censal del sector industrial.

Para la información necesaria en el corto plazo estos censos solamente cumplen el mismo papel que las orientaciones de los planes de mediano plazo, es decir solamente dan un marco de referencia para ordenar, fijar prioridades, y montar un sistema propio de información del corto plazo para el sector industrial, que proporcione información en forma continua y sin atraso.

En esta información del corto plazo hay que hacer una distinción entre dos tipos de información:

<u>Información del corto plazo</u>	<u>Información sobre lo acontecido y realizado en el sector</u>
	<u>Información sobre expectativas de producción e inversión en el sector</u>

El estado y avances del sistema de información de corto plazo en Latinoamérica, ha sido analizado por CEPAL (Documento ST/ECLA/Conf.24/L.1, Agosto de 1966 "Estadísticas Industriales Anuales y su sistema de encuestas"). Se refieren a estadísticas anuales, trimestrales y mensuales y solamente al tipo de información sobre lo acontecido y realizado en el sector. Este análisis no considera la información sobre expectativas.

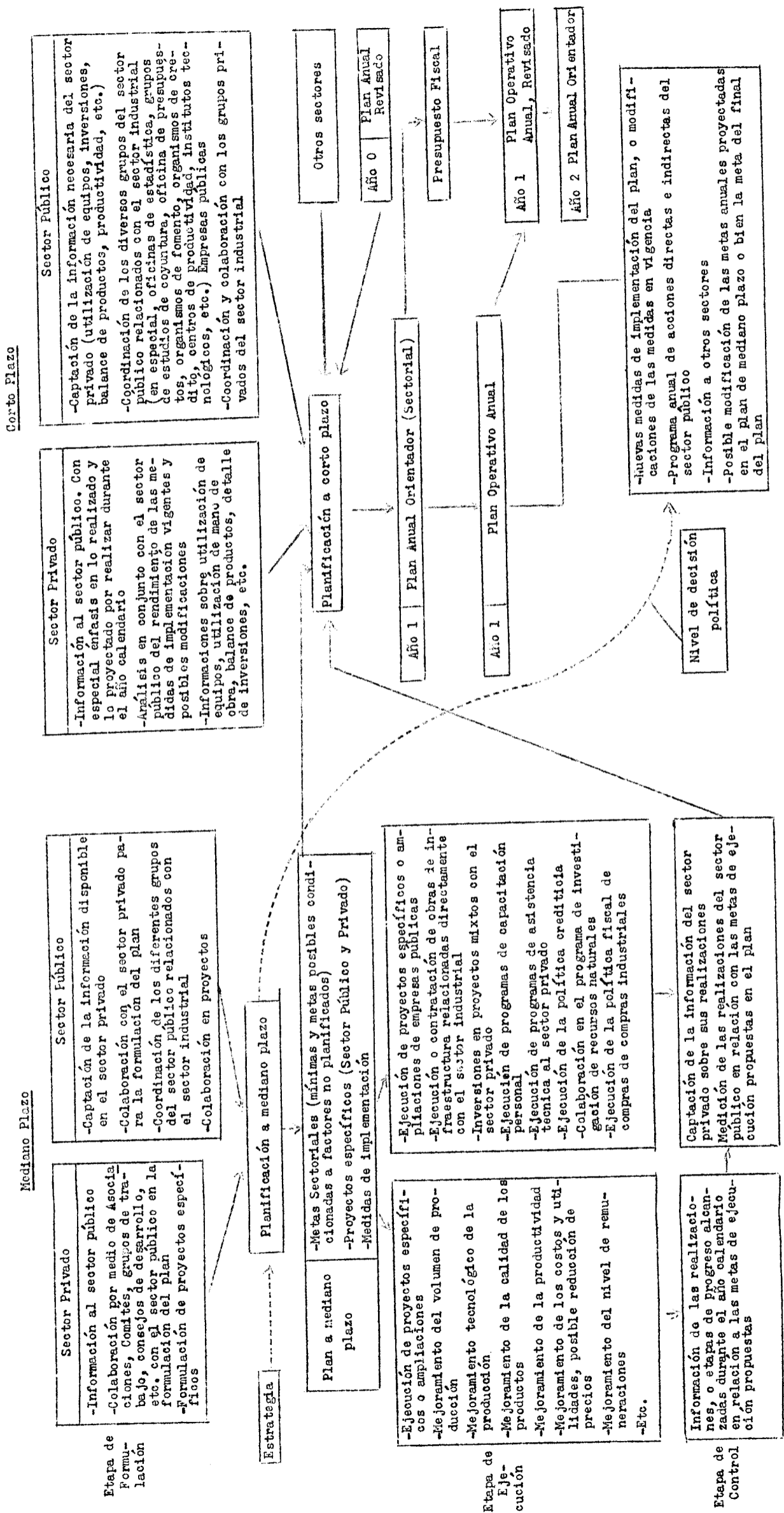
Se establece una división en Latinoamérica entre dos grupos de países:

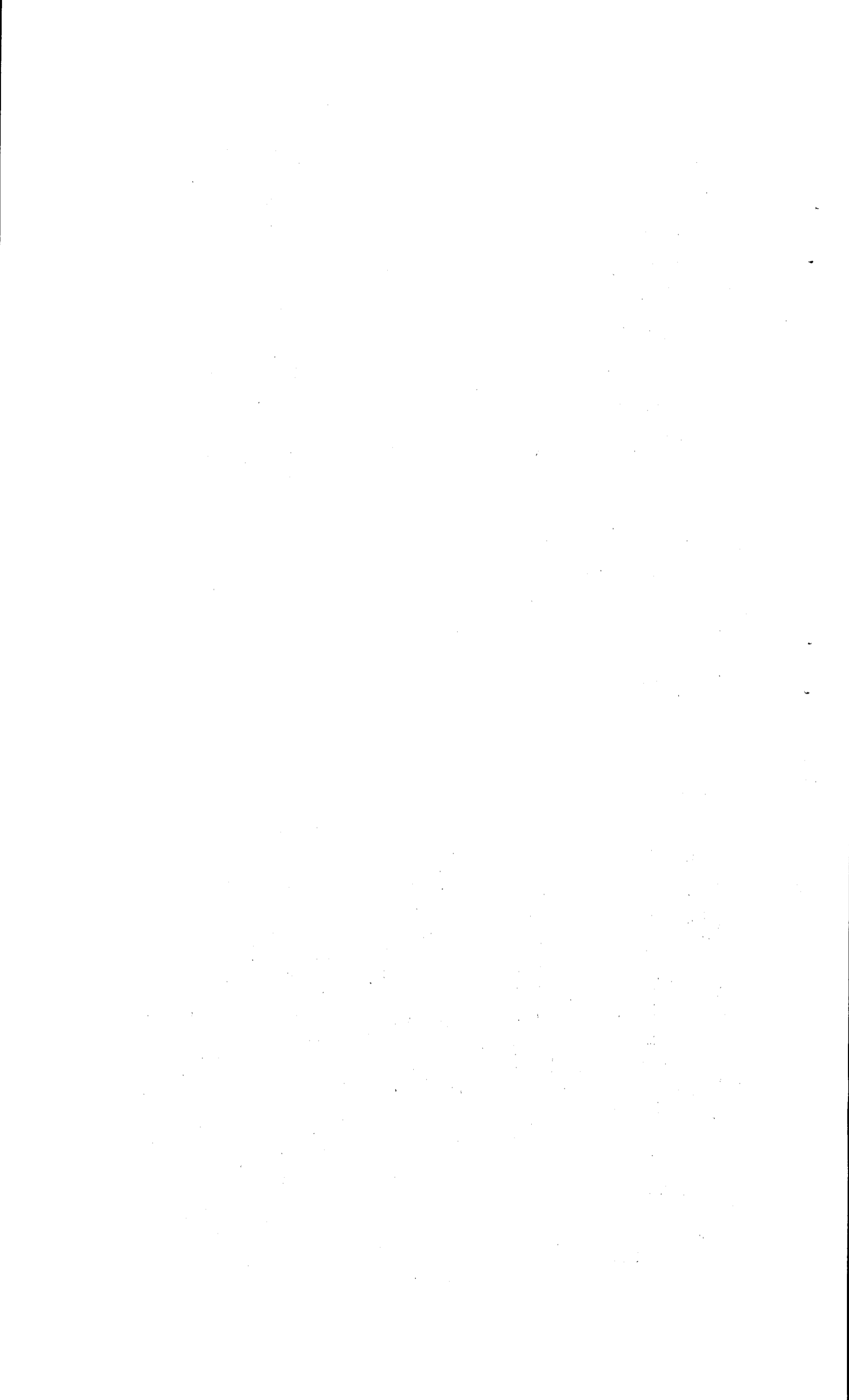
- a) los que están en la etapa de organización de sus estadísticas anuales, y
- b) aquellos que ya han organizado sus estadísticas anuales.

Es interesante reproducir aquí los anexos resúmenes de recomendaciones sobre las estadísticas anuales y las estadísticas mensuales y trimestrales.

(1) Ver documento ST/ECLA/Conf.14/L.2 - Agosto 66. "Experiencia de los países latinoamericanos en el cumplimiento de programas industriales de 1963".

Cuadro 19
ESQUEMA DE RELACIONES ENTRE LA PLANIFICACION A MEDIANO Y CORTO PLAZO





Anexo I

CLASES DE DATOS QUE CONVIENE OBTENER EN LAS ENCUESTAS ANUALES

Estadísticas e items	En los países latinoamericanos			
	Que están organi- zando sus estadís- ticas anuales		Que ya han organi- zando sus estadís- ticas anuales	
	Unidades estadísticas			
	Grandes	Pequeñas	Grandes	Pequeñas
A. Características de la unidad estadística				
1. Rama de actividad (industria)	X	X	X	X
B. Total de personas ocupadas durante un período único del año de la encuesta distinguiendo:				
1. Propietarios que trabajan			X	X
2. Trabajadores familiares no remunerados	X	X	X	X
3. Operarios	X	X	X	X
4. Otros empleados	X	X	X	X
C. Número de operarios ocupados durante varios períodos concretos del año de la encuesta.	X		X	
D. Número de horas-hombre trabajadas por los operarios durante el año de la encuesta	X		X	
E. Sueldos y salarios pagados durante el año de la encuesta, distinguiendo	X		X	
a) Operarios	X		X	
F. Costo total de los bienes fijos nuevos adquiridos de terceros o producidos durante el año de la encuesta, distinguiendo:	X			X
1. Maquinaria, equipo de transporte y otros tipos de equipo	X			X

Anexo I (Cont.)

	Grandes	Pequeñas	Grandes	Pequeñas
a) adquiridos de terceros			X	
b) producidos para uso propio			X	
2. Edificios, mejoras de terrenos y otros trabajos de construcción				
a) adquiridos de terceros			X	
b) producidos para uso propio			X	
G. Costo total de los activos fijos usados adquiridos durante el año de la encuesta, distinguiendo:				
1. Maquinaria, equipo de transporte y otros tipos de equipo			X	
2. Edificios, mejoras de terrenos, otros trabajos de construcción y terrenos			X	
H. Valor total de los activos fijos usados vendidos por la unidad estadística durante el año de la encuesta, distinguiendo:				
1. Maquinaria, equipo de transporte y otros equipos			X	
2. Edificios, mejoras de terrenos, otros trabajos de construcción y terrenos			X	
I. Valor de las existencias al principio y al fin del año de la encuesta				
1. Materias primas, combustibles, suministros, etc. (incluidos los bienes que se venden en el mismo estado en que se compraron)	X		X	
2. Artículos en proceso	X		X	
3. Productos terminados	X		X	
J. Electricidad consumida durante el año de la encuesta	X			
1. Cantidad de electricidad comprada		X	X	X
2. Cantidad de electricidad generada			X	
3. Cantidad de electricidad vendida			X	

Anexo I (Concl.)

	Grandes	Pequeñas	Grandes	Pequeñas
K. Costo de los bienes recibidos o consumidos y pagos por servicios obtenidos durante el año de la encuesta, distinguiendo	X		X	
1. Costo de las materias primas, suministros, elementos, componentes, etc.	X		X	
2. Cantidad y costo de los materiales importantes por separado			X	
3. Pago por servicios obtenidos	X		X	
L. Valor de los bienes expedidos o producidos e ingresos por servicios prestados a terceros durante el año de la encuesta	X	X	X	X
1. Valor de todos los productos de la unidad estadística	X		X	
2. Cantidad y valor de los productos importantes, por separado	X	X	X	X
3. Valor de los bienes expedidos en el mismo estado en que se compraron			X	
4. Ingresos por trabajos industriales efectuados o servicios industriales prestados a terceros	X		X	
5. Valor de la electricidad vendida			X	
M. Producción bruta durante el año de la encuesta	X		X	X
N. Valor agregado	X		X	

Anexo II

CLASES DE DATOS QUE CONVIENE REUNIR PARA LAS ESTADISTICAS
INDUSTRIALES EN LAS ENCUESTAS MENSUALES O TRIMESTRALES

	En países que están organizando sus	En países que ya han organizado sus
<hr/>		
Estadísticas industriales mensuales o trimestrales		
<hr/>		
A. Producción de algunos artículos en unidades físicas o en valor	1	1
B. Número de operarios durante el período	1	1
C. Número de horas-hombre trabajadas por operarios durante el período	2	1
E. Sueldos y salarios pagados durante el período		
a) a operarios		1
b) a otros empleados		1
F. Cantidad de electricidad consumida durante el período de la encuesta	1	1
G. Valor de los bienes vendidos a terceros durante el período de la encuesta		2

Nota: (1) primera prioridad, (2) segunda prioridad.

/En dicho

En dicho documento se hace una clasificación de las encuestas del corto plazo atendiendo los siguientes factores: Frecuencia, campo de aplicación, cobertura, definición de la unidad estadística, período de referencia, zona geográfica, fuente del directorio (o marco de la muestra), método de encuestación, y porcentajes de respuesta, que dan un cuadro objetivo de la situación actual del sistema de información para el corto plazo. Aún cuando esta actividad está bien encaminada en el contenido de la información que se reclama, la calidad de las respuestas no es homogénea. Se registra un gran número de encuestas realizadas por correo sin la participación de encuestadores. El plazo transcurrido entre el término de las encuestas y la publicación de los datos es bastante largo (en algunos casos 11 meses en Ecuador, 14 meses en Chile), lo que resta importancia a esta información para las labores de programación en el corto plazo.

Es necesario entonces mejorar todo el sistema estadístico del corto plazo, en relación al contenido y oportunidad de la información para mejorar la base de análisis del corto plazo. Es necesario completar esta información con encuestas sobre expectativas de producción e inversión de las empresas industriales para tener una base para los pronósticos anuales.

Este tipo de encuestas de expectativas es lo realmente nuevo para la planificación del corto plazo. Según el sistema de estadísticas y la disponibilidad de recursos podrían realizarse estas encuestas de expectativas en forma separada o en conjunto con el sistema ya montado de información para el corto plazo.

En Latinoamérica solamente Argentina está realizando este tipo de investigación en forma sistemática para completar la información necesaria del sector industrial para el Presupuesto Económico Nacional (CONADE). Basándose en la experiencia Argentina y en las encuestas del "Institute National de la Statistique et des etudes Economiques" de Francia se pueden señalar las características principales de este tipo de información.

1) Información requerida

2) Frecuencia

3) Cobertura

- | | | |
|------------------------------|---|-----------------|
| | a) Expectativas sobre inversiones en equipos e instalaciones : | (para el año n) |
| | b) Expectativas sobre descapitalización | (para el año n) |
| Naturaleza de la Información | c) Expectativas sobre financiamiento para equipos e instalaciones | (para el año n) |
| | d) Expectativas sobre ocupación | (para el año n) |
| | e) Expectativas de inversiones globales para el año (n - 1) | |

/f) Expectativas

	f) Expectativas de producción	(para el año n)
	g) Expectativas sobre inventarios	(para el año n)
Naturaleza de la Información	h) Expectativas sobre variaciones de costos de producción	(para el año n)
	i) Apreciación de los factores limitantes para las expectativas de expansión de la producción	(para el año n)

Esta información es solicitada conjuntamente con los datos confirmados para el año (n - 1). Es de especial interés entre la información del (n - 1) la referente a capacidad de producción utilizada de la empresa.

a) En las expectativas se hace una distinción entre proyectos (inversiones, o expansiones) "confirmados" y "proyectos condicionados". Entendiéndose por "confirmados" aquellos que a juicio de los empresarios se realizaron con toda seguridad o están en vías de realización durante el año en cuestión, los proyectos "condicionados" son aquellos que podrían realizarse si algunas circunstancias condicionantes del proyecto se realizaran o fueran favorables.

Es de especial interés conocer cuales son las circunstancias consideradas por los empresarios como limitantes para la realización de los proyectos o inversiones condicionadas. Por este motivo se incluye en la encuesta una pregunta específica relativa a esto. Este tipo de problemas se pueden generalmente clasificar en circunstancias relativas a la producción, al financiamiento, al mercado, al comercio exterior y a medidas del sector público.

b) Es necesario conocer cuales son las perspectivas de descapitalización de las empresas, tales como la discontinuidad de líneas de producción por obsolescencia, desuso de maquinaria por cambios en los procesos, cambios en la estructura del mercado, etc.

c) Se desea conocer también cuales son las fuentes de financiamiento que los empresarios consideran posibles para la financiación de sus proyectos (haciéndose aquí nuevamente una diferenciación entre los proyectos confirmados y los proyectos condicionados). Se clasifican las fuentes como: 1) Créditos bancarios a mediano y largo plazo, 2) emisión de acciones colocables en el mercado, 3) subscripción obligatoria de acciones, 4) préstamos y subvenciones del Estado, 5) otras fuentes externas a las empresas, y 6) recursos propios.

d) Se pregunta la expectativa de ocupación prevista por los empresarios con el objeto de hacer una compatibilización con los otros sectores y tener una base para la fijación de la política ocupacional.

/e) Como

e) Como se indicará más adelante, existe la conveniencia de realizar estas encuestas más de una vez por año ya que los medios de juicio y las circunstancias condicionantes de las decisiones de los empresarios varían durante el año. Por otra parte se trata también de cubrir un período de tiempo futuro igual en todas las encuestas (un año); en esta forma las encuestas realizadas a mitad del año n , deberán contener también una perspectiva de la primera mitad del año ($N \neq 1$). Como en esa fecha del año n , la información disponible por parte de los empresarios es limitada, se pregunta solamente datos globales sobre expectativas de inversión para el año ($N \neq 1$).

f) Para conocer las expectativas de producción se pregunta: Producción efectiva esperada, producción máxima (independiente al nivel de demanda), indicaciones sobre productos nuevos a ser fabricados durante el año.

Estas expectativas de producción se solicitan separadamente para los dos semestres del año (lo que permite a mitad del año realizar una segunda encuesta confirmando la información para el segundo semestre dada a principios de año).

Estas expectativas son preguntadas en volúmenes físicos introduciéndose el problema de valor de la producción posteriormente cuando los instrumentos estadísticos esten más perfeccionados.

g) Se pregunta por las expectativas de inventarios y las variaciones esperadas en la relación inventario/producción con relación a lo considerado normal por los empresarios.

h) Se pregunta por las variaciones esperadas en los costos de producción. Este tipo de información es difícil de conocer y de manejar, solamente cuando el sistema estadístico esté perfeccionado rendiría efectivamente resultados positivos.

i) Finalmente, se pregunta a los empresarios por los factores limitantes para las expectativas de expansión de la producción para el año n . (Esto no es una duplicación de los factores limitantes a la realización de los "proyectos condicionados" sino una generalización ya que se refiere a la producción en general, existan o no proyectos condicionados y aún en los casos de disminución de la producción y de descapitalización).

Es interesante la modalidad utilizada por el presupuesto Económico en Argentina. Allí se clasifican los obstáculos en cinco categorías y se le asigna a cada una de ellas un puntaje:

- a) Extrema importancia (100 puntos), b) Muy importantes (80 puntos),
- c) Importantes (60 puntos), d) Poco importantes (40 puntos),
- e) No importantes, (20 puntos).

/Luego, esta

Luego, esta clasificación se subdivide en una clasificación general (1) de los obstáculos más comunmente reconocidos para que el puntaje que el empresario ha asignado a su visión de los obstáculos sea distribuido conforme a su propio criterio entre los items indicados.

Este tipo de pregunta clasificada es sumamente útil para los mismos empresarios, en especial para los de la mediana y pequeña empresa, que los ayuda a hacerse un diagnóstico más equilibrado de sus propios problemas, obligándoles a cuantificar en cierto modo la incidencia de los obstáculos en la marcha de su propia empresa.

Este tipo de encuesta de expectativa puede llevarse a la práctica en al generalidad de los países latinoamericanos, pero adaptándola en cada uno de ellos según las condiciones particulares del medio, tanto en cuanto a la forma del tipo de pregunta, como en cuanto a la frecuencia, oportunidad, modo de recolección, utilización de los resultados, etc. Además de estas características particulares y propias de cada región o país, existen otras de tipo general, que podrían calificarse como aplicables al caso tipo o promedio del área latinoamericana.

Deberían a lo menos hacerse dos tipos de formularios según la dimensión de la empresa encuestada. Es obvio que la gran empresa y buena parte de la mediana empresa, tiene montada una organización (departamento, división, sección o aún una persona individualmente), que sistemáticamente realiza un estudio y análisis de la situación del mercado y de las condicionantes y perspectivas generales de la economía y particulares de la rama de actividad, que determinarán tal o cual política de inversión y de expansión o no de la empresa.

-
- (1) La clasificación utilizada es la siguiente: 1) Demanda limitada por competencia de productos nacionales similares, 2) Demanda limitada por competencia de productos sustitutivos nuevos, 3) Demanda limitada por competencia de productos importados similares, 4) Insuficiencia de demanda motivada por la retracción económica, 5) Capacidad de producción instalada en exceso con relación a la demanda existente, 6) Dificultades en el abastecimiento de materias primas nacionales, 7) Dificultades en el abastecimiento de materias primas importadas, 8) Energía eléctrica insuficiente, 9) Dificultades en el aprovisionamiento de combustibles, 10) Dificultades en el transporte automotor, 11) Dificultades en el transporte ferroviario, 12) Dificultades en el transporte fluvial o marítimo, 13) Falta de equipos y maquinarias nacionales, 14) Falta de equipos y maquinarias importadas, 15) Falta de obreros especializados, técnicos y/o profesionales, 16) Falta de obreros y/o empleados no especializados, 17) Dificultades en la obtención de fondos fuera de la empresa, 18) Imposibilidad de contar con fondos propios suficientes, 19) Tasa de beneficio insuficiente, 20) Régimen impositivo inadecuado, 21) Régimen cambiario inadecuado, 22) Régimen aduanero inadecuado, 23) Regímenes promocionales inadecuados, 24) Inestabilidad monetaria, 25) Otros factores no especificados.

/Una situación

Una situación totalmente distinta se da en el resto en la mediana y en la pequeña empresa, donde en la mayoría de los casos de la política de la empresa se determina con un desconocimiento total de la situación general y de las variables, no sólo económicas generales, sino incluso parciales y particulares. Si bien el montaje y organización de un sistema de encuestas de expectativas, tendría entre sus ventajas justamente incentivar y estimular a este tipo de empresarios a tomar sus medidas de política de la empresa con mayor racionalidad, se plantea desde el principio la necesidad de encausar las encuestas en una forma distinta, tratando de que puedan contestar con facilidad, lo que hará que su utilidad sea mayor.

Así por ejemplo, si bien puede ser común la pregunta de los obstáculos (extrema importancia, muy importante, importante, poco importante y no importante) y el sistema de cuantificación experimentado en Argentina (20 a 100 puntos), cuando se desagregan estas cifras en los veinticuatro conceptos, podría hacerse un tratamiento distinto. Para el caso de la gran empresa y de la mediana de mayor tamaño, de la misma forma que el caso expuesto, en tanto que al resto de la mediana y a la pequeña empresa, no se le pediría desglose del puntaje, sino únicamente que con uno, dos o tres asteriscos, indique en cada uno el grado de intensidad del concepto limitante.

La información proporcionada por las empresarias de este tipo de encuestas sería de carácter estático, es decir que si las condiciones limitantes consideradas por ellos variaran posteriormente no se tendría una indicación de la forma como variarían sus expectativas de inversión.

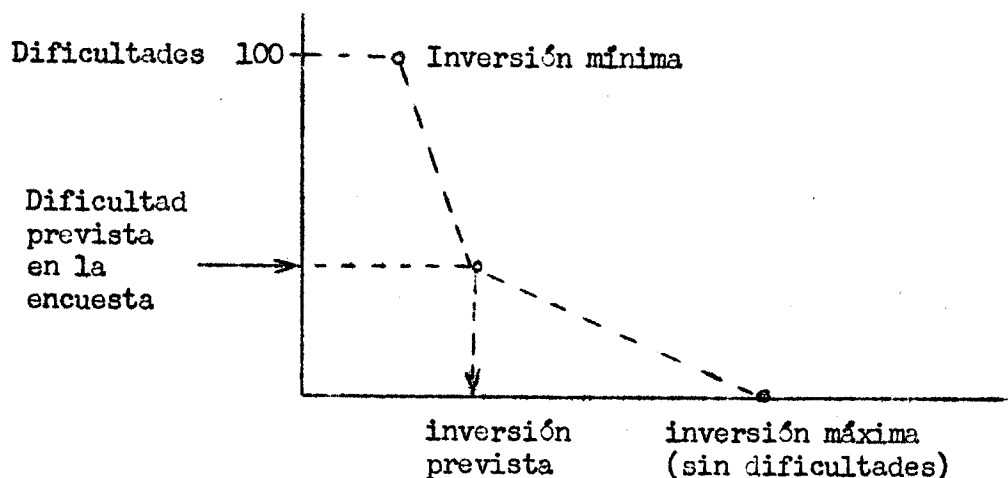
Como existirá un lapso de tiempo entre la fecha de la encuesta, el pensamiento y utilización de la información sería conveniente tratar de obtener una función entre inversión y dificultades posibles.

Considerando las limitaciones indicadas anteriormente, relativas al tipo de formularios y forma de presentar las preguntas a los diversos tipos de empresas, solamente se podría intentar obtener los datos más simples por la construcción de esta función.

Una manera sería preguntar cuál sería la inversión para un grado de dificultad máximo (100) y cuál sería la inversión si no existiera ningún inconveniente (0). En esto se tendrían tres puntos de la función buscada, que si bien no es muy ajustada daría al menos una indicación clara de la tendencia si se produjeran fuertes cambios en los grados de dificultad previstos.

Por otra parte y en especial para la pequeña y mediana empresa, esta información serviría para calificar en cierta forma la calidad y consistencia de la respuesta, ya que indica indirectamente el conocimiento que las empresas tienen de los diversos factores económicos que condicionan el desarrollo de su actividad productiva.

/Gráfico



Sobre este esquema tentativo, cuyo estudio y operatividad habría que analizar a fondo, habría que agregar dos observaciones. Primero, que el formulario y tipo de preguntas debería ser distinto según la rama de actividad industrial, a lo cual sólo podrá llegarse luego de un período prudencial de prueba y afinamiento posterior. Segundo, que el caso de las mayores grandes empresas, merecería tratamientos particularísimos, que llevarían a una cuantificación y determinación de la curva inversión - obstáculos con varios puntos de referencia.

Estas encuestas de expectativas obligan a las empresas medianas y pequeñas a pensar planificadamente en el corto plazo. Como ya se ha indicado, si planificación y el sector privado han mantenido una adecuada coordinación en el mediano plazo, como etapa previa a la coordinación en el corto plazo, la determinación de las expectativas anuales corresponderán a un sistema integrado dentro de las propias empresas. Esta situación ideal que para las grandes empresas es una necesidad de su propia operación, para la mayor parte de las empresas medianas y pequeñas no aparece a ellos mismos como necesaria o accesible (ya sea por nivel tecnológico, por falta de recursos, falta de competencia o regulaciones, etc.).

Cuando se confronten las expectativas de las empresas, con las expectativas globales determinadas en la Oficina de Planificación (que no deberían ser necesariamente las mismas) el sistema de información podrá mejorarse o deteriorarse según sea el aporte real que las proyecciones de planificación lleven al sector privado para modificar las propias expectativas de este último. Si este aporte es pobre o nulo el sector privado no encontrará ningún beneficio en este tipo de información recíproca. En esta forma no será recomendable recolectar del sector privado más información o información más elaborada que la que realmente pueda ser absorbida y digerida por planificación.

Hay que tomar en cuenta que hasta que la planificación interna de las propias empresas no se desarrolle o no sea considerada como necesaria para la programación eficiente de sus inversiones y operaciones anuales,

/todas las

todas las actividades relacionadas con encuestas de expectativas serán consideradas por los empresarios como actividades totalmente marginales a sus actividades productivas. Se tendrá que prever un cierto grado de obligatoriedad en el suministro de esta información (en Suecia por ejemplo la respuesta a este tipo de encuestas es obligatoria, conforme a disposiciones legales expresas, solamente las encuestas empresariales de coyuntura suponen contestación voluntaria).

En resumen este tipo de información deberá preguntarse en conjunto con la información de corto plazo que los sistemas de estadística están recolectando (en especial información para el año (N-2) y (N-1). Esta información deberá ser de complejidad progresiva y en grado proporcional al desarrollo del sistema de planes anuales. Deberá proveerse cierta ayuda a nivel de asociaciones de mediana y pequeña empresa en la programación anual de las empresas como forma de apoyo a las encuestas de expectativas.

Considerando el proceso de implantación del sistema de planificación a corto plazo, se debería comenzar con una sola encuesta al año hasta que la planificación anual no entrara en su total maduración. Para esa etapa (que se ha mencionado anteriormente como la etapa del plan operativo anual) se debería considerar una segunda encuesta en la mitad del año, que serviría principalmente para modificar o confirmar las expectativas para el segundo semestre del año n más una primera expectativa para el año (n + 1).

Las grandes empresas tienen en general un sistema de programación y de información establecido, de tal manera que la fecha de estas encuestas debería estar condicionada por las empresas medianas y pequeñas. En este último tipo de empresas la mayor parte de la información organizada se tiene en el momento del término del ejercicio anual. En la mayoría de los países este período coincide con el año calendario. En esta forma la primera encuesta podría realizarse inmediatamente después del balance anual, o sea en el mes de enero del año n. La segunda encuesta podría realizarse en el mes de junio/julio.

Se debería seguir aproximadamente el criterio antes mencionado de clasificación por tamaños relativos (en gran empresa, mediana y pequeña), y no directamente la clasificación general por número de personas empleadas. Este primer criterio dará la mayor porción del producto del sector con una muestra de un tamaño limitado a las posibilidades materiales de realización de la encuesta.

Como segundo criterio se debería considerar la participación decreciente del producto por ramas industriales. Este segundo criterio evitará dejar fuera de la muestra aquellas ramas industriales que no tengan establecimientos en la grande y mediana industria (por ejemplo: fábricas de ladrillos, mueblería semi-artesanal, etc.).

/En esta

En esta forma se elegirían las ramas industriales de mayor participación en el producto del sector, luego dentro de esas ramas se utilizaría el primer criterio de tamaño relativo, encuestando por ejemplo el 100 por ciento de la gran industria, el 50 por ciento de la mediana y el 10 por ciento de la pequeña industria y artesanía. En esta forma las industrias que tienen una participación razonable dentro del sector pero con su producción realizada solamente a nivel de mediana y pequeña industria no quedarían excluidos.

La muestra debería ser determinada para cada país de la región según sus propias características. La recolección de la información debería hacerse, hasta donde los medios materiales lo permitan en forma personal por medio de encuestadores y tomando contacto con los más altos niveles empresariales, solamente como última alternativa debería utilizarse la encuesta postal por su bajo rendimiento.

Sería demasiado largo repetir o describir las otras acciones para la captación de la información necesaria en el corto plazo, que en general no representan un aporte nuevo y original sino una adaptación y coordinación de los medios y técnicas en uso. Se ha estimado suficiente llegar hasta la clasificación descriptiva dada en el cuadro sobre acciones del corto plazo.

A continuación el Sr. Federico Herschel se manifestó de acuerdo con la distinción que ha hecho el Sr. Hernán Calderón sobre el plan operativo y el presupuesto económico, pero cree también que así como hay un presupuesto exploratorio, tendría que haber también un especie de plan operativo exploratorio. No cree que del análisis de una política general se pueda ya pasar a una sola medida. Si bien, el plan operativo anual debería ser único, parecería difícil la posibilidad de que de algo más general, - llámese presupuesto económico o plan operativo tentativo -, se pase directamente a la medida concreta. Por ejemplo, primeramente se fijaría una cierta política de fomento para una determinada industria en un presupuesto económico o plan operativo muy general. Luego esa política tributaria de incentivación para determinada industria tendría que concretarse en un decreto pero creo que ya el plan operativo tendría que ser más concreto, estableciendo que ese incentivo tiene que ser de tal tipo sin llegar a la ley.

Finalmente hizo una sugerencia con respecto al problema de las medidas de política, que puede ser importante para varias finalidades. Una por supuesto es la planificación inmediata para un plan operativo anual, pero el otro problema muy importante que está vinculado con lo anterior, sería la utilización en un modelo. Al principio tendría que probarse en un modelo intuitivo qué prioridad tienen las medidas de política. Cree que es también importante para el plan operativo anual simplemente como medida, es decir, pensar en una lista que no sea muy larga y en orden descendente, determinando cuál es el instrumento de política que influye más.

CLASIFICACION DE LAS ACCIONES DEL CORTO PLAZO

Control y evaluación de la ejecución del plan a mediano plazo	Captación de la información del corto plazo	Pronósticos y compatibilización con el resto de la economía, en el corto plazo	Medidas de ajuste en el corto plazo	Medidas de corrección del mediano plazo	Información
<ul style="list-style-type: none"> -Control de planes de ejecución de empresas públicas del sector. -Evaluación de las realizaciones del sector privado. -Evaluación del rendimiento de las medidas de implementación del plan (medidas de política industrial en vigencia. -Evaluación de las acciones de promoción directas e indirectas del sector público en el campo industrial (corporaciones de fomento, inversiones directas, créditos, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> -Encuestas industriales al sector público y privado, anuales y semestrales. -Información de los problemas de coyuntura. -Información del sector público (política de salarios, problemas que afectan a la disponibilidad de obra de mano en el corto plazo, problemas de energía, etc.) -Información sobre materias primas del sector agrícola (pronósticos de cosechas, etc.) -Información sobre recursos naturales. 	<ul style="list-style-type: none"> -Pronósticos en base a las informaciones del corto plazo. -Trabajo con modelos sectoriales. -Coordinación y discusiones con el sector privado. -Compatibilización de las siguientes informaciones: <ul style="list-style-type: none"> a) metas propuestas en el plan de mediano plazo. b) metas alcanzadas durante el último año (realmente cumplidas). c) Información del corto plazo del sector industrial. d) Otras informaciones del corto plazo, incluido el sector público. 	<ul style="list-style-type: none"> -Determinación de las nuevas medidas de implementación necesarias en el corto plazo. (Medidas restrictivas, incentivos o acciones directas. Entre estos: medidas tributarias y arancelarias, permisos, inversiones públicas, política crediticia, política de comercio exterior, política de precios, política sobre inversiones extranjeras, compras estatales, etc.). -Determinación de la acción de las empresas públicas dentro del corto plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> -Determinación de las correcciones de las medidas de implementación que han dado bajo rendimiento o efectos negativos. -Posible revisión de las metas propuestas por el plan a mediano plazo. Revisión de las metas anuales asignadas (si el plan las contempla). -O posible revisión de la meta final del plan, si fuera necesario. 	<ul style="list-style-type: none"> -Información orientadora a los otros sectores de la economía. -Información específica a la oficina de presupuestos. -Información revisada a los niveles de decisión política. -Información elaborada a los empresarios privados. -Información pública. -(Si existieran grupos separados de planificación habría que agregar la información continua a los niveles de

Clasificación de las acciones del corto plazo (continuación)

Control y evaluación de la ejecución del plan a mediano plazo	Captación de la Información del corto plazo	Pronósticos y compatibilización con el resto de la economía, en el corto plazo	Medidas de ajuste en el corto plazo	Medidas de corrección del mediano plazo	Información
agrícola, recursos naturales, etc.)		e) Plan anual revisado del año anterior			mediano plazo).
		f) Discusiones con el sector privado (por ramas industriales, u otra clasificación			
		-Formulación del Plan anual.			

Es interesante hacer un calendario para la elaboración del plan a corto plazo en forma paralela al calendario propuesto para el plan global, suponiendo ya la etapa final del establecimiento del sistema de planificación anual.

/Se mostró

Se mostró de acuerdo con lo comentado por el Sr. Federico Herschel respecto al plan operativo exploratorio. Con la primera información, al mismo tiempo que se iniciaría la preparación del presupuesto económico exploratorio, comenzaría la preparación de un plan, que a su vez, una vez que el presupuesto económico exploratorio estuviera listo, se corregiría en primera aproximación. Sería el plan operativo exploratorio. No cree que se pueda preparar en el año un plan operativo en el corto tiempo que queda después del presupuesto económico previsional, de tal forma que realmente se trabajaría desde febrero hasta finales de año en un plan operativo que avanzaría en diversas fases de afinamiento de acuerdo a la información que se fuese recibiendo.

Finalmente señaló que hizo una lista de políticas como instrumentos a usar, no significando esto que en un año fuesen las recomendaciones más de una o dos medidas de política o medidas de ajuste.

Simplemente fué una enumeración de cuales podrían ser las herramientas de política.

El Sr. Jacques Mayer planteó dos observaciones respecto de la exposición del Sr. Hernán Calderón. En primer lugar comentó que si bien a principios de un año es posible tener informaciones provenientes de las empresas, sobre lo que han hecho el año precedente y sobre lo que ellas piensan hacer durante el curso del año, no cree que en ese momento informarán sobre lo que harán el año siguiente. Por consecuencia a principios del año se puede hacer trabajo estadístico de estudio del año precedente y un trabajo detallado de previsión para el año en curso. Es por esto que insistió en diversas oportunidades sobre el hecho de que a comienzos de un año, por ejemplo en el mes de marzo o abril, es muy importante hacer un presupuesto económico provisional para el mismo año. Como es en ese momento que se tienen algunas informaciones provenientes de las empresas, este presupuesto será muy diferente del presupuesto previsional hecho en el mes de septiembre. Como se tiene muy poca información por rama, para confeccionar los presupuestos económicos exploratorios que se hacen a principios de un año para el año siguiente no creo que el detalle de los mismos tenga la misma calidad y amplitud que los presupuestos previsionales.

La segunda observación se refiere a los presupuestos económicos y planes operativos anuales. No cree que haya que detenerse mucho en la diferencia al punto de considerar dos elementos distintos en el desarrollo, porque esto podría significar posponer a un tiempo bastante largo el aspecto relativo al plan operativo anual que es más difícil.

No se imaginaba un presupuesto económico en el cual se precisan las medidas de política económica más de lo que el método mismo lo permite utilizando lo que se ha estudiado para el plan y utilizando lo que se ha estudiado para el plan y utilizando otro tipo de razonamiento económico, se tendría un plan operativo anual. En países ya comprometidos en la planificación a mediano plazo, en países que tienen presupuestos fiscales

/bien presentados,

bien presentados, se podría inmediatamente iniciar el estudio del presupuesto económico bajo el ángulo de la planificación anual, aunque por razones de información o de política haya que presentarlos en un primer tiempo como simples previsiones tal como lo aconsejaba el Sr. Carlos Matus.

El Sr. Carlos Matus preguntó qué grado de detalle razonablemente podría tener un plan anual industrial, por ejemplo detalles de inversión, para qué grupos, en qué consiste, porque se entra en un terreno muy difícil de precisar.

Desearía tener más clara la filosofía del plan anual para el sector industrial, qué es lo que persigue, para poder tener una idea de cual es la lógica del detalle necesario y compararla con el posible.

El Sr. Hernán Calderón respondió que si se llega a la conclusión de que es necesario establecer una industria básica en un país y se fija eso ya en la estrategia y en el plan a mediano plazo, se fija casi un calendario dentro de los recursos previsibles para iniciar, por ejemplo, los primeros estudios de un complejo petroquímico en tal fecha. El plan anual indicaría inmediatamente el control de esta realización; pero si ésta no se efectúa, el plan anual tendría que incluir medidas de política como la inversión del sector público o una participación mixta con el sector privado para lograr obtener las metas propuestas en el plan a mediano plazo. Esto desde luego va a depender del plan de decisión política. Ahora con respecto al grado de detalle de las inversiones cree que en el primer momento se tendría que ir solamente a las industrias básicas y a un determinado número de ramas de acuerdo a las posibilidades de cada país pero no podría ser un plan sumamente desagregado. El objeto de tener esa información sería justamente definir una medida de política para corregir la desviación que habría con el plan a mediano plazo.

El Sr. Carlos Matus señaló que sería sumamente interesante conocer la experiencia del Sr. Mayer, sobre este problema tan importante, hasta dónde debería llegar el detalle, porque por ejemplo en el sector agropecuario, si bien la producción la realiza fundamentalmente el sector privado, este depende bastante del tipo de servicios que recibe del gobierno. En cambio en el sector industrial, si bien la producción es igualmente realizada en su mayoría por el sector privado, no es tan dependiente del tipo de servicios que recibe del Estado.

El Sr. Jacques Mayer respondió que sobre este punto es difícil distinguir en la experiencia de un país lo que es lógico o lo que se debe a circunstancias históricas particulares.

En Francia se vieron obligados a hacer el presupuesto económico con un detalle relativamente grande porque se habían organizado estadísticas con un detalle bastante grande, quizás por falta de estadísticas globales. El detalle sirvió para introducir informaciones particulares. Es por lo tanto el aspecto previsión de los presupuestos económicos lo que nos condujo a hacer previsiones por rama con un detalle bastante grande que correspondía a la proyección del cuadro insumo-producto que se divide en 76 ramas. Dicho detalle por un lado fué demasiado grande para la comparación con el plan

/puesto que

puesto que el plan no proporcionaba una desagregación tan grande de las inversiones o de las empresas privadas en general, pero por el contrario proporcionaba detalles particulares sobre determinadas empresas que no estaban aisladas en el cuadro. A la inversa el detalle no era suficiente cada vez que se quería estudiar una medida particular de política económica, por ejemplo recientemente, un descuento fiscal para las inversiones en cierto tipo de productos que no estaban distinguidos en nuestra proyección como los camiones de más de seis toneladas. Se debe basar el grado de detalle sobre la manera cómo se recibe la información económica. Si se le recibe por ramas es necesario que éstas se distingan lo más posible en la proyección, pero si se piensa ahora en el aspecto plan operativo anual en general nos vemos llevados a pensar en un detalle mucho más grande para poder tomar en cuenta medidas económicas particulares. Cree que es ilusorio de integrar en un cuadro de conjunto detalles muy particulares y que es mejor estudiarlos sobre submodelos, es decir, sin hacerlos participar en la interdependencia general. Además en cada país hay que determinar en el presupuesto económico las magnitudes que se encuentran en el plan a mediano plazo, de manera de poder establecer comparaciones entre los planes anuales y a mediano plazo y utilizar las proyecciones a mediano plazo para proporcionar elementos para la proyección anual. Quisiera precisar esto con dos cifras. En Francia los presupuestos económicos están hechos en una nomenclatura en la cual la economía está dividida en 28 ramas, pero el detalle de los estudios tanto en un caso como en otro tiene en cuenta una mayor desagregación. Aclaró que la economía francesa es muy diversificada, aunque algunas de sus ramas cuantitativamente no son tan importantes.

El Sr. Federico Herschel se manifestó muy de acuerdo con lo expuesto por el Sr. Hernán Calderón. Cree que en un plan operativo, considerando la información que se puede obtener en la mayoría de los países de América Latina, se debería concentrar la atención en los proyectos básicos, porque como la inversión se estima por el sistema de flujo de bienes, por origen, sería muy difícil obtener la inversión por cada uno de los grupos industriales que utilizan esos bienes de inversión. Tal vez podría ser interesante tener alguna indicación en órdenes de magnitud pero con bastante agregación, por ejemplo alimentos en general, textiles, etc. Por lo menos, se tendría en cuenta que no hubiera una desaceleración o aceleración muy notoria en la inversión en esos grupos no considerados específicamente en el plan, lo cual también permitiría comparar el plan a mediano plazo con el plan operativo anual.

El Sr. Jacques Mayer agregó que a menudo se dice en los países donde la información estadística es menos buena, que deben hacerse estadísticas y previsiones en nomenclaturas bastante agregadas. Cree que es exactamente lo contrario y que para poder trabajar en grandes agregados hay que estar muy seguro de la fuente estadística. Por el contrario cuando la fuente es débil, mientras mas se trabaje sobre nomenclaturas desagregadas, habría más aproximación a los fenómenos concretos que los técnicos conocen bien, y donde por consiguiente los errores pueden ser evitados más fácilmente.

/El Sr.

El Sr. Jorge Israel expresó que haría algunas puntualizaciones sobre lo manifestado por el Sr. Hernán Calderón respecto a la influencia que tiene la actividad estatal dentro del sector industrial. Esto sin perjuicio de ampliar los conceptos en la exposición del sector público.

En general en la mayoría de los países de América Latina el sector industrial es privado y es bastante difícil hablar de un plan operativo para el sector privado.

Señaló que el nombre de presupuesto económico nacional no lo encuentra apropiado ya que no es representativo del contenido. La diferenciación entre plan y presupuesto se puede dar con un ejemplo muy simple de que planear un viaje no es lo mismo que presupuestar un viaje y que presupuestar un viaje es obtener y asignar los recursos necesarios para lograr el cumplimiento de objetivos. Cree que no se podría hablar de un presupuesto económico para el sector industrial, sino de un plan de acción instrumentado que haría el Estado y que contendría instrumentos necesarios de política monetaria en relación a precios e incluso a cuotas de producción y a promoción de exportaciones, para que pueda encauzar al sector privado en la realización de su cometido. Se podría hablar de presupuesto económico nacional en aquellos países donde todos los sectores de la economía están dentro de un presupuesto formado, por ejemplo, por 800 sub-presupuestos parciales que forman el presupuesto general de la acción.

Expresó que de acuerdo a la exposición de Hernán Calderón creo que en el sector industrial, tal como se presenta en América Latina, no se podrían tener muchas ilusiones en una primera etapa, sobre una actuación muy agresiva cuando este sector es casi exclusivamente privado. Sin embargo, cree que este plan de acción instrumentado debería ser estrictamente realizado dentro del sector público porque justamente el sector industrial privado no puede seguir actuando como lo está haciendo ahora en base a políticas estacionales de algún gobierno o a necesidades de algunos grupos de intereses o a ciertos esporádicos requerimientos de mercado. Es decir, que sería conveniente que cada vez más el sector público señale caminos al sector privado industrial. De ahí que sería un plan de acción instrumentado, porque justamente lo que ha fallado dentro del sector público es el establecimiento de instrumentos y políticas concretas para que el sector privado se mueva dentro de un marco.

/El sector

El sector transportes y las posibilidades de aplicación de los
presupuestos económicos

El señor Norman Gillmore inició su exposición refiriéndose a las características generales del sector dentro de los planes anuales.

De acuerdo al aporte del sector al producto bruto interno, en general, en Latinoamérica, le corresponde entre el 5 y el 8 por ciento. Puede decirse entonces que de acuerdo al producto el sector no tiene gran importancia. Sin embargo, este aporte incluye sólo a las empresas de transporte y no incluye el valor agregado de las construcciones de transportes. Por otra parte, existe mucha imaginación en las estimaciones del producto bruto de transportes, ya que casi todas se basan en métodos indirectos, especialmente el transporte carretero. Algunos países en función de la disponibilidad de las estadísticas, tratan de incorporar cierto transporte interno que en otras condiciones sería imposible estimar. De manera que, en este sentido, es casi imposible hacer comparaciones internacionales.

De acuerdo a la población ocupada, el transporte participa con un 4 o un 6 por ciento de la población activa. Tampoco se consideran las construcciones de transporte, incluso en empresas que realizan construcciones como los ferrocarriles.

En cuanto a las inversiones, en general el transporte participa con un 20 a un 25 por ciento del total anual y con respecto a la inversión pública fluctúa entre un 30 y un 50 por ciento. Comprenden, además de las inversiones realizadas por las empresas, las correspondientes a infraestructuras y equipos complementarios que no sean vehículos. Esta cifra del 20 al 25 por ciento es más o menos constante y general. Tinbergen destaca que, en países de diverso desarrollo relativo, en distintas épocas existe una cierta fijeza del porcentaje de la inversión total, pero sin embargo, en distintos países con distintos grados de desarrollo la calidad de los servicios de transporte es muy diferente. Estas cifras sólo darían una idea de la importancia del sector pero no de su comportamiento.

Hay ciertos aspectos que en el transporte son muy importantes y que no aparecerían directamente reflejados en los planes a corto plazo, como la forma en que está organizado el sector tanto en la parte del Gobierno como de las empresas. En Latinoamérica el medio de transporte más importante es el transporte carretero, que cada día adquiere mayor importancia. Sin embargo, en ningún país latinoamericano existe algún concepto consistente con respecto a la organización de ese subsector de transportes que es tan importante. En los planes a mediano plazo no se cuenta ni siquiera con una política integral de transporte. Nadie discute la importancia que juegan los transportes en la economía moderna, pero en muchos planes paradójicamente parece que no tuviese ninguna importancia; los medios de transporte se tratan como compartimentos estancos, se habla de planes ferroviarios, carreteros, de la construcción de puertos, pero no existe un concepto integral de la función del transporte. En la mayoría de los planes aparecen sólo programas de inversiones públicas con respecto al transporte pero nada se dice respecto a la acción del sector

/público sobre

público sobre el privado ni la acción misma de este último. O sea, que si no se contemplan todos estos aspectos dentro de los planes a mediano plazo, las medidas institucionales o de organización, los planes anuales corren un riesgo muy grande de ser erráticos en relación al comportamiento y al rol que debe jugar el transporte en general, al no contar con un marco de referencia.

Seguidamente trató el tema de las relaciones entre el plan anual y el de mediano plazo. En el sector no se puede hablar exclusivamente de planes de mediano plazo, ya que hay muchos elementos importantes del transporte que tienen un efecto mucho más allá de cinco o diez años. A veces el transporte juega un papel dinámico y catalizador, necesitándose grandes inversiones que tienen un período de construcción y de maduración bastante largo. Durante el período de maduración, no es la obra de transporte en sí la que comienza a generar producto, sino que son los sectores directamente productivos, los que se deben adaptar a esa oferta de capacidades creada por la facilidad de transporte.

En los planes de mediano y de largo plazo se fijan las metas para el último año del quinquenio o del decenio con diversos grados de desagregación. Estas metas se refieren a los volúmenes de transporte, por medio y por región. También se contemplan los cambios del grado de utilización relativo de los diferentes medios y los programas de inversiones y calendarios globales, identificando algunos proyectos más importantes o estratégicos. Además se incluyen las políticas que será necesario aplicar para que el plan se realice.

En consecuencia, el plan a mediano plazo sirve como marco de referencia para la ejecución de los planes anuales con el objeto de aplicar medidas de políticas específicas, tarifas, créditos, tributaciones, subvenciones, etc., tanto que tengan efecto inmediato en el comportamiento del sector, como aquellas que promuevan cambios en los años subsiguientes, que son la mayoría.

Un aspecto importante radica en que los planes anuales sirven para controlar la ejecución de los programas y los proyectos de inversión en marcha y prever la iniciación de los nuevos. Esto implica contar con un cierto inventario de proyectos; se deben conocer los que están en marcha y cuándo se van a terminar, los que corresponde ejecutar en el año siguiente de acuerdo a las previsiones del plan operativo además del estado de preparación de los proyectos en estudio que en conjunto conforman los programas de acción de los diversos subsectores en los planes anuales.

Otra característica importante del plan a corto plazo es el efecto de retroalimentación con el de mediano plazo. Al controlar a éste, los planes operativos anuales sirven también para determinar inconsistencias de ciertas metas o políticas que impliquen un posible cambio del plan a mediano plazo, ya sea que hayan cambiado las condiciones previstas en el plan o que posteriormente se demuestre que por inadecuadas provisiones dentro del sector transporte, algunas metas son absurdas. También puede suceder que por incumplimiento en las metas de otros sectores, se deriven cambios en las prioridades del plan a mediano plazo en el sector transporte. Por ejemplo, el

desarrollo de una cierta área agrícola puede retrasarse por falta de coordinación en la ejecución de los programas, tales como crédito para inversiones, extensión agrícola, etc.; y debido a la interrelación sectorial, en el caso de transporte, se preveía la construcción de una carretera con una alta prioridad. Los planes anuales pueden detectar estas incongruencias, y posiblemente alterar la prioridad de la inversión y destinar en el corto plazo esos fondos a otra obra de transporte o a otro sector de la economía.

El plan a mediano y largo plazo debe proyectar la demanda espacial de servicios de transporte en función de los otros sectores económicos, ya sea que el transporte vaya a jugar un papel pasivo o un papel dinámico. Se necesita saber para qué se van a hacer todas las obras de transporte y para qué se van a organizar los servicios de transporte. Otro aspecto a considerar es la determinación de las ventajas relativas de cada medio reflejadas en sus costos y en la calidad de los servicios.

Como contrapartida, en el plan anual se debe conocer y estimar la distribución de carga y pasajeros entre los diversos medios desde un punto de vista regional, analizando al mismo tiempo los factores que determinan esta distribución de carga, tales como tarifas, calidad de los servicios, etc., que constituye la demanda efectivamente satisfecha. El plan anual también debe tener en cuenta la capacidad de oferta de los diferentes medios de transporte (medida en toneladas o toneladas kilómetros), así como la posible reducción de esa capacidad por desgaste de los equipos y de la infraestructura. Además, debe incluir estimaciones sobre la utilización de la capacidad existente por medios.

El plan a mediano plazo necesita determinar la capacidad futura requerida por los diferentes medios y empresas de transporte para satisfacer la demanda prevista. Luego se derivan las metas de inversión y de política. Se tendrá entonces el programa de inversiones, la política financiera, la política de organización del sector y de sus medios componentes, el rol que deberá jugar cada medio de transporte. Y llegado el caso, considerar los cambios institucionales que sean necesarios, como por ejemplo, el papel que deben jugar las empresas estatales frente a las privadas. En muchos países latinoamericanos existen ferrocarriles que en su mayoría son propiedad del Estado y se necesita saber el papel de éste frente a empresas ferroviarias privadas del mismo medio o frente al transporte carretero, el papel de la empresa estatal naviera con respecto a las empresas navieras privadas. En otras palabras, el grado de autonomía de las empresas estatales y la responsabilidad que tendrán los organismos estatales para fijar y controlar las normas de actuación de las empresas, tanto públicas como privadas.

Siguiendo esta concordancia en el plan anual, se necesita conocer o estimar la situación financiera de las empresas principales y típicas de cada medio y analizar la eficiencia de operación de las mismas. Así como en el plan de mediano plazo se determinan programas de inversiones y metas de política sectorial que deben estar de acuerdo con la política general de desarrollo, en el plan anual se deben determinar los programas anuales de ejecución de inversiones, tanto del sector público como del sector privado, en función de las metas del plan a más largo plazo. En estos programas anuales

/de inversión

de inversión se debe conocer el grado de ejecución de los proyectos estratégicos que están en marcha o por ponerse en marcha, tanto los que afectan profundamente la estructura del sistema de transporte, como la estructura misma de la economía; a título de ejemplo la carretera interamericana en Centroamérica. Hay otros proyectos que también pueden ser estratégicos que afectan en forma importante el acceso físico o económico de una región. La utilización de los recursos naturales implican en la gran mayoría de los casos la creación de obras de infraestructura e incluso la creación de empresas de transporte y la organización de sus servicios. Existe otro tipo de proyectos, que reducen el costo de transporte sin tener un gran impacto en la producción de los demás sectores; por ejemplo, reemplazo de vehículos carreteros.

El plan anual debe contemplar además aquellas medidas de política: tarifaria, de control de servicios, crediticia, tributaria e incluso de subvenciones en ciertos casos, que aseguren la realización del plan a mediano plazo, considerando las alternativas que pueden tomarse en el período corto.

El señor Norman Gillmore continuó refiriéndose a la técnica y el calendario que se requeriría para la formulación del plan anual del sector. En el mes de mayo del año $n - 1$, se necesitaría la información estadística completa del año anterior, que coincidiría con el plan anual revisado del año $n - 1$. Estas dos informaciones, las estadísticas y el plan anual revisado para el año en curso, permitirían preparar el plan anual exploratorio del año n en términos generales.

En el mes de septiembre del año $n - 1$ se debe estar en condiciones de preparar el plan operativo anual del año n . En este plan se incorporarían medidas de política a tomar para el año n .

El plan operativo anual debería componerse de un presupuesto del sector público y de las empresas estatales de cuanto a las inversiones y los gastos a realizar incluyendo una desagregación por medio de transporte y, si es posible, también por región. Ciertas empresas estatales hacen inversiones en vehículos de transporte que no necesariamente pueden localizarse por regiones, pero la mayor parte de las inversiones del sector público son para infraestructura y deben considerarse regionalmente.

Debe contarse también con una estimación de las inversiones que va a realizar el sector privado en el año n , para lo cual puede recurrirse a un sistema de encuestas. Como en general esas inversiones se concentran en vehículos, deben desagregarse por medio de transporte. El gobierno a través de acciones indirectas puede también controlarlas, ya sea por medio de una política de fomento o a través de la política de importaciones.

De los presupuestos del sector público, de las empresas estatales y de la estimación de las inversiones del sector privado se derivan dos subprogramas principales: un programa de insumos o balance de materiales estratégicos y un programa de mano de obra, ambos desagregados por medio de transporte. El balance de materiales estratégicos facilita la estimación de lo que se va a necesitar para el próximo año en cuanto a combustibles, energía, lubricantes, cemento, asfalto, repuestos, neumáticos, etc.

/Del programa

Del programa de insumo y de la estimación de las inversiones se puede derivar un programa de necesidades de importación del sector transporte. Hay países que no producen asfalto y que necesitan importarlo para pavimentar carreteras, además de las necesidades de bienes de capital como vehículos, maquinarias, etc. O sea, los programas de adquisición deben considerar aquellos insumos o inversiones que tienen un componente importado y de esto se derivan las necesidades de importación.

En septiembre del año $n - 1$, también debería existir un programa de mano de obra por medio de transporte para saber cuales van a ser las necesidades de fuerza de trabajo, tanto para la operación de los diversos medios de transporte como también las necesidades de mano de obra en lo que respecta a los programas y proyectos de ejecución.

En noviembre del año $n-1$ se podría contar con un mayor detalle respecto a la ejecución de los proyectos estratégicos en marcha y merced a un control más o menos adecuado. Se estará entonces en condiciones de preparar el detalle de la ejecución de los proyectos para el año n . Eso no significa que en el plan operativo anual no se hayan considerado aquellos proyectos en los presupuestos del sector público y de las empresas estatales y en las estimaciones de inversión del sector privado; sino que en esa fecha se estará en condiciones de detallar más aspectos, tales como el calendario de la ejecución de los proyectos, sus prioridades relativas y la responsabilidad de los organismos que están a cargo de su ejecución.

Esta etapa debería considerar también el estado de preparación de los proyectos antes de su ejecución, o sea; todas aquellas operaciones previas a la implementación. En buenas cuentas, se trata de contar con un inventario de proyectos, los que están siendo estudiados, aquellos que están en estado de anteproyecto, los que tienen financiamiento y están listos para licitar, etc.

En noviembre o en diciembre del año $n - 1$ debería contarse con presupuestos mensuales de caja del sector público, para tener flujos financieros concretos que estimen la estacionalidad de los ingresos y de los gastos de acuerdo a los itinerarios físicos de los proyectos en ejecución. Finalmente, en mayo del año n se contará con el plan operativo anual revisado para el año n , con los resultados del plan del año $n - 1$ y con el plan orientador para el año $n + 1$, completándose de esta manera el circuito.

Luego efectuó algunas consideraciones sobre indicadores anuales de la marcha del sector en función de las metas del plan a mediano plazo. Este da el marco, el punto de referencia que debe observar el plan operativo anual. Uno de estos indicadores sería los volúmenes de transporte por medio y por región, o sea, cuánto se va a transportar en función de las metas del plan a mediano plazo y también de las estimaciones que están realizando los otros sectores directamente productivos que son los usuarios de los servicios de transporte.

Otro índice acerca de la marcha del plan es lo que se refiere al cumplimiento de las metas de inversión programadas por medio de transporte y

/pcr región

por región, tanto en valores físicos como monetarios, para que proporcione una pauta sobre la marcha del plan operativo anual y para que sirva también de comparación con las tendencias previstas en el plan a mediano plazo.

Señaló que otro aspecto importante es la situación financiera de las empresas. Si son autosuficientes; cuando tienen déficits, si esto está contemplado en las medidas de política económica del año en curso, tendientes a disminuir déficits a través de un sistema tributario favorable; de créditos para inversiones que reduzcan costos o de una política tarifaria.

Continuando con la información estadística necesaria expresó que los datos del año $n - 2$ deberían estar listos en sus totales en los primeros tres meses del año $n - 1$. Para lograr lo anterior debería mejorarse sustancialmente el sistema de información, ya que en algunos medios de transporte (como el carretero) es muy difícil conocer el comportamiento a través de cifras, por la total falta de organización, que repercute negativamente en la calidad y la oportunidad de las estimaciones.

Los datos de los volúmenes de transporte debieran obtenerse, en lo posible, mensualmente, para poder analizar las variaciones estacionales, por medio y por región, tanto para pasajeros como para cargas. Existen métodos indirectos para determinar los volúmenes transportados por pasajeros, pero la estimación es mucho más difícil en el caso de cargas, a pesar de su gran incidencia en cuanto al desarrollo de los demás sectores. Si bien hay una enormidad de productos, la experiencia en Latinoamérica indica que no más de 30 o 50 de ellos representan el 80 por ciento de la producción total medida en toneladas, que es lo que interesa para los objetos de transporte.

Las metas de inversión en proyectos y programas, por medio y por región, deberían estar de acuerdo al cumplimiento del calendario físico y dadas en valor semestralmente.

En cuanto a la situación financiera de las empresas, es una información que debería suministrarse anualmente o en períodos menos, si esto es posible, pero fundamentalmente bajo la forma de fuentes y usos de fondos. Esto no es difícil tratándose del transporte ferroviario, pero es menos fácil tratándose del transporte marítimo y muy complicado en el caso del transporte carretero por la defectuosa y atomizada organización del subsector que impide prácticamente cualquier control.

Manifestó que son pocas las medidas de política que tienen un impacto inmediato, salvo la política tarifaria que afecta directamente a la rentabilidad de las empresas. Existiendo un sector de empresas carreteras muy atomizado sería difícil tomar algunas medidas con respecto a las tarifas que pueden cobrarse. Por lo general, el transporte carretero se caracteriza por una sobre capacidad de oferta ocasionada por una promoción crediticia activa por parte de los importadores de vehículos motorizados o por una acción del gobierno demasiado abierta a conceder créditos para importación. Esto afecta no sólo al transporte carretero sino también a otros medios de transporte alternativo, como los ferrocarriles. En aquellos países en que el gobierno es propietario de ferrocarriles se podría seguir un método indirecto, a través

/de la

de la política tarifaria ferroviaria, que obligaría en cierta manera a las empresas de transporte carretero a cubrir ciertos servicios que, de acuerdo con el papel previsto que deben jugar los distintos medios, resulta más conveniente que lo realice el carretero. En todo caso esa no sería una medida única.

Otra medida de política que podría tener repercusión, no ya a un plazo de doce meses, sería la de créditos, especialmente para inversión. La importación de vehículos carreteros siempre demora un cierto tiempo en llegar una vez que se ha realizado el pedido; puede pasar más de un año hasta que se cuente con el stock de vehículos para agregarlos al parque existente. De ahí que no tendría una repercusión inmediata.

Las medidas de política tributaria, para alentar o desalentar determinadas acciones, tampoco tendrían un impacto rápido en el muy corto plazo. Tal vez habría que pensar en un caso específico de ciertas acciones que sean una combinación de políticas para determinados propósitos. Por ejemplo, si el plan de transporte pretende que se tienda a la creación de empresas de camiones bien organizadas y responsables, con una capacidad mínima de oferta, tendría que recurrirse tanto a medidas de política tarifaria, de créditos, tributarias e incluso de importaciones, para favorecer a la creación de este tipo de empresas.

En síntesis, parecería que la única medida que podría tener un cierto impacto en el muy corto plazo, sería la política tarifaria. Incluso, las medidas que podrían tomarse en un momento dado, podrían contradecir aparentemente la política tarifaria, en el plan de más largo plazo. Por ejemplo, podría pensarse en aumentar la tarifa ferroviaria en el corto plazo aunque el plan a mediano plazo considera como meta una disminución de los costos de transporte, pero lo que en realidad se pretendería no sería mejorar la rentabilidad de la empresa, sino que ésta sea capaz de prestar un servicio más adecuado en el mediano y largo plazo con un costo más bajo para la economía.

Con respecto a la diferencia existente entre la técnica del plan anual y el de mediano plazo, el diagnóstico de este último se realiza analizando los problemas fundamentales que explican la situación actual y reciente del sector, las cuales en conjunto con las metas de los otros sectores y las metas del sector transporte determinan una estrategia general para el sector, determinándose de esta manera el programa de inversiones y otras acciones en cuanto a finanzas, organización y a cambios institucionales. En tanto que el plan anual hay que identificar los principales obstáculos que impiden la realización del plan a mediano plazo y las acciones a realizar para que este se cumpla. No habría gran diferencia formal entre estos dos diagnósticos, salvo que en el plan anual se necesita una información mucho más precisa, oportuna y desagregada que dé una idea de cómo funcionó el sector en el año anterior y en el año en curso para la estimación del plan del año que viene. Esto sería el sistema de las "luces de alarma" de que hablaba el señor Mayer.

En cuanto al control de la ejecución del plan, considero que debe seguirse el calendario de formulación del plan ya comentado. La acción directa

/del sector

del sector público debe medirse con respecto a la entrega oportuna de los aportes presupuestarios previstos en el plan anual, y lo que esto representa en cuanto a la acción física programada. La acción del gobierno se reduce en estos aspectos directos a la construcción de obras públicas de transporte.

Mucho más difícil es controlar la acción del sector público en cuanto a la aplicación de regulaciones específicas, como control de los servicios de transporte, control de la política financiera, etc., los cuales repercuten en la calidad de los servicios en plazos mucho más prolongados que un año y cuyo impacto último, se localiza en otros sectores. Se mejora una carretera no porque van a pasar vehículos, sino porque los vehículos van a transportar productos y esto se debe a cierto incremento de la producción, a cierto desarrollo de la zona afectada por esa carretera.

El control de la actividad del sector privado tiene igual consideración respecto al control de la acción indirecta del sector público. Debe basarse en un sistema de informaciones oportuno que permita cuantificar los volúmenes de transporte, marítimo y carretero principalmente, y compararlos con las estimaciones previstas. La actividad del sector privado está relacionada con la acción del sector público en este sentido a través de las acciones indirectas que toma el último en cuanto a incentivos o desincentivos tributarios o crediticios, políticas de precios, política de importación, etc. Como se dijo anteriormente, en el sector transporte la respuesta ante determinadas acciones de política por lo general tarda más de un año. De manera que todo esto depende del tiempo que se hayan estado realizando los planes anuales, porque si en el año $n - 3$ o $n - 4$ se han tomado ciertas medidas tendientes a estimular cierta acción del sector privado, en el año $n - 1$ ó $n - 2$ se podrá contar tal vez con una cierta respuesta del sector privado. De modo que esto dependería del tiempo que se esté aplicando la técnica de los planes anuales.

El señor Jacques Mayer observó que en los diversos sectores, la relación entre los planes a mediano y corto plazo tienen aspectos comunes y aspectos particulares. Los aspectos comunes son que, sobre todo en el sector público, los planes anuales sirven para precisar las decisiones anuales en los sectores en que se han tomado decisiones a mediano plazo. Y en el sector privado, los planes anuales sirven de control de las acciones esperadas en el mediano plazo y también como medios para descubrir medidas apropiadas.

Además, en cada sector hay elementos particulares para los cuales los objetivos a mediano y corto plazo del gobierno pueden entrar en conflicto. Se comentó esto a propósito de la agricultura y de los precios agrícolas.

En materia de transporte parece que hay tres puntos cuya importancia es particular a este sector. Primeramente, la cuestión de las tarifas para las empresas nacionalizadas si es que existe un control de precios para las empresas privadas.

Un segundo punto más particular, aún para América Latina, es la importancia que juega el comercio exterior en el aprovisionamiento de medios de transporte. Desde el punto de vista del equilibrio de la balanza de pagos

/puede haber

puede haber conflictos entre las decisiones a corto y a mediano plazo. En el plan de conjunto, el plan a corto plazo puede servir como árbitro entre las diversas necesidades en materia de importaciones.

Hay un tercer punto sobre el cual insistió, porque es una de las debilidades del sector transporte en Francia y es que los planes a mediano plazo tienen muy en cuenta los trabajos nuevos, pero se refieren muy poco al mantenimiento de la infraestructura existente. En varios países europeos es más fácil construir por ejemplo un puerto nuevo porque está previsto en el plan, que mantener un puerto antiguo porque no está previsto en el plan. Bajo este punto de vista, existe una pérdida de recursos evidente. En países en donde la infraestructura debe gastarse bastante rápido, el problema del mantenimiento es de gran importancia y, en general, no está previsto en el plan a mediano plazo. Los presupuestos económicos y los planes a corto plazo podrían servir para completar los planes a mediano plazo.

El señor Norman Gillmore respondió que la misma situación se da en América Latina. Uno de los grandes problemas que ocurren en los planes a mediano plazo y también en las acciones de los organismos públicos en cuanto a mantenimiento de estructuras es precisamente la falta de un concepto adecuado de mantenimiento, que repercute en el deterioro de las carreteras, puertos y de obras de infraestructura. Es una falla en los planes de mediano plazo no explicitar las necesidades de mantenimiento, que no son realmente inversiones, pero que si se diferieren por largo tiempo implican realmente inversiones en reconstrucción. Al examinar los informes o memorias de los ministerios de obras públicas, especialmente obras civiles, de casi la totalidad de los países latinoamericanos, se constató el hecho de que una cantidad muy grande de obras tituladas como construcción, si se analiza esto un poco más detenidamente se encuentra en realidad que no son construcciones, porque no se está incorporando un nuevo kilometraje de carreteras, sino que son exclusivamente reconstrucción debido al inadecuado o inexistente mantenimiento anterior. Todo esto repercute en una falta de organización en los sistemas de mantenimiento, incluso financiamiento. No existe un concepto de mantenimiento preventivo, lo más que se considera es el mantenimiento correctivo; una vez que aparece la falla se corrige, sin anticiparse a ella y corregirla antes de que se produzca. En realidad, en las estrategias preparadas y en las asesorías prestadas en lo que respecta al sector de los transportes, invariablemente hasta ahora, una de las primeras recomendaciones hecha en la primera etapa de la estrategia es el reforzamiento, mejoramiento y organización de todo el sistema de mantenimiento y un consiguiente financiamiento especial adecuado.

A continuación profundizó un poco más en cuanto a la estimación de los volúmenes de transporte. En los planes a mediano plazo lo primero que hay que realizar es una proyección de la demanda de transporte en los distintos medios. Esto repercute en los planes anuales en lo que se refiere a conocer y estimar la distribución de carga y pasajeros entre los diferentes medios y por región y analizar los factores que la determinan. En cuanto a la determinación de los volúmenes de transporte o tráfico de transporte, y como puede estimarse, en Latinoamérica habría que analizar - por ser economías mucho más simples - no más de 30 o 50 productos que representan fácilmente el 80

/por ciento

por ciento del volumen de la producción física, y para ésto se necesitaría conocer cuales serían los movimientos inter e intra regionales. Esto es algo que le corresponde hacer al sector transporte para estimar la demanda de sus servicios, pero con una ayuda bastante grande de los sectores directamente productivos, con respecto a las previsiones para el plán operativo del año siguiente respecto de los volúmenes que se van a mover.

En lo que respecta a los productos agrícolas, se necesitaría una estimación de la producción agrícola localizada o sea, cual es el origen de un producto determinado importante para el sector transporte, en cuanto al volumen y cual es el destino.

Del programa de productos agropecuarios que está regionalizado, se deduce cuál es el origen del producto, la localización de la producción, y el probable destino, ya sea para consumo o insumo interno o si va a ser para exportación. Este sería un dato fundamental para la determinación de la demanda de transporte. Incluso el sector agropecuario, en conjunto con los sectorialistas de transporte, puede proporcionar la información del medio en que se va a realizar ese transporte. Hay ciertos productos que se producen en grandes volúmenes, por ejemplo trigo o café, que naturalmente tendrán que ser transportados por ferrocarriles; el traslado de otros productos tendrán que ser realizados por transporte carretero y otros por transporte marítimo. De manera que podría hacerse una estimación de los productos agrícolas que se van a transportar y por los medios en que normalmente se realiza. En el sector minero el método puede ser también relativamente sencillo. Las explotaciones mineras tienden a localizarse en ciertas zonas o regiones y por lo menos en Latinoamérica hay algunas explotaciones mineras que tienen una importancia fundamental, por ejemplo, la Cerro de Pasco en Perú y la gran minería del cobre en Chile, donde es relativamente fácil conocer las estimaciones de producción para el próximo año y lo que esto implica en cuanto a los servicios de transporte que van a demandar. O sea que, para los productos principales tanto del sector agrícola como del sector minero no habría dificultades muy grandes.

El sector industrial tampoco debería implicar problemas; podría emplearse una metodología como la que se acaba de explicar someramente, pero si por diversas razones no se puede realizar, habría que entrar a un sistema de encuestas, o sea, un análisis de industria que podría combinarse con encuestas como las que se realizan en Argentina. Esto sería el análisis de industrias o de plantas principales a través de entrevistas o cuestionarios y que es una técnica directa que puede servir como sustituto para análisis directos de tráfico de la manera explicada anteriormente. Una encuesta de este tipo debería contar, en primer lugar con una estimación de la producción total y mensual, dependiendo de la frecuencia con que se haga esta encuesta. Debería también contener respuestas respecto al destino probable de la producción y al uso que se le dará: si será para consumo final, si va a ser insumo de otra actividad económica o si va a ser exportado y el medio de transporte utilizado o por utilizarse. En las encuestas de este tipo, para los efectos de transporte es importante preguntar a los administradores qué medio preferiría utilizar, porque perfectamente pueden estar utilizando un medio que a ellos no les parece el más conveniente para sus necesidades.

/También sería

También sería necesario hacer preguntas similares si viene al caso, dependiendo de la industria, acerca del transporte de los insumos principales; ¿cuál es el lugar de origen o los lugares de origen de donde se están trayendo estos insumos? ¿cuál es el medio utilizado y cuál es el que se preferiría? Esto podría ser para industrias grandes.

En aquellas industrias con numerosas plantas pequeñas en las que muchas veces es complicado o no se puede hacer este tipo de encuesta o entrevistas, por falta de medios, falta de tiempo, fondos o personal, podría hacerse a través de cuestionarios pero también podría recurrirse a otro método indirecto que en inglés se llama "Industrial Complex Analysis". Mediante este método indirecto se determinan los niveles de producción de las industrias o sus planes de producción, con especificación de la localización por lo menos regional. En base a estos niveles de producción se aplican coeficientes técnicos para determinar las cantidades de los diversos insumos físicos requeridos por los niveles específicos de producción. Para la estimación de los coeficientes técnicos puede recurrirse a técnicas de ingeniería o censos industriales u otros estudios particulares de una industria determinada. El conocimiento, tanto de los abastecedores potenciales de insumo como de los mercados con respecto a la producción en combinación con costos comparativos de transporte puede servir para determinar una estimación del tráfico probable.

Estos dos métodos expuestos son indirectos. El último es más general y más sujeto a errores; pero si se utilizan combinadamente podrían servir para controles cruzados con los resultados de las encuestas que se hayan realizado o con el conocimiento directo que pueda tenerse de los datos de flujo de los diversos medios de transporte.

El señor Estevam Strauss hizo algunos comentarios acerca de los cambios en los programas de transporte debido a incumplimiento de metas por otros sectores. Esta aseveración sería cierta sólo en el caso de que el sector transportes actuase pasivamente, pero puede darse el caso contrario, para lo cual puede darse un ejemplo. Supóngase el caso de dos proyectos complementarios en que uno de ellos está ejecutándose perfectamente, financiado por una determinada agencia que hace los aportes regularmente. Pero ese proyecto depende para su desarrollo de un segundo proyecto, en este caso específico de transporte: construcción de una carretera. El primero es un proyecto de colonización en el área en que se debe construir una carretera de 70 kilómetros. El proyecto de colonización es financiado por una agencia internacional que hace esos aportes y los recursos llegan a tiempo. Ya tiene instaladas unas 600 familias en el proyecto pero la agencia nacional que financia la carretera no aporta los recursos suficientes y consecuentemente está atrasada por falta de estudios, además de problemas técnicos en la ejecución. Lo que sucede es que el proyecto de colonización marcha pero la producción no tiene salida porque la carretera prácticamente no existe. Habría que aportar muchos más recursos a la construcción de la carretera en el corto plazo para que el otro proyecto pueda marchar. Quizás sería fácil disminuir las inversiones en el proyecto de colonización e intensificar las inversiones en la carretera para balancear los proyectos, pero cuando se trata de un proyecto financiado por una agencia internacional no es posible transferir recursos.

/El señor

El señor Jader de Andrade planteó el problema relativo a la mano de obra especializada para construcción y mantenimiento de carreteras y puertos, así como en lo relativo a la mano de obra de nivel medio.

El señor Norman Gillmore respondió que la participación del transporte en cuanto a la mano de obra ocupada es de un 4 a 6 por ciento. En la realización de programas, especialmente del sector público, existen ciertas deficiencias que se producen en cuanto a necesidades de mano de obra especializada. Para la construcción de carreteras es fácil conseguir mano de obra no especializada, pero sin embargo generalmente faltan capataces, personal técnico. Este es un problema que también se constata en otros sectores de la economía. Se cuenta con los ingenieros o con mano de obra de bajo nivel, pero no se cuenta con los técnicos a un nivel intermedio. Esta situación repercute en la capacidad de ejecución de las obras por parte de los organismos públicos, de manera que sería necesario considerar cuáles son las necesidades de mano de obra no especializada en la consecución de los trabajos previstos.

El señor Carlos Matus comentó que el problema fundamental no sería el de la falta de personal calificado, sino el del rol que juega el sector en las fluctuaciones de la ocupación. Al igual que el sector de construcción de viviendas, el transporte en América Latina ha jugado un papel de amortiguador de las fluctuaciones de la ocupación, pues en muchas oportunidades se construyen carreteras o caminos vecinales con el objeto de absorber mano de obra. De ahí que en ese aspecto es un problema de suma importancia para los planes a corto plazo. Pero esto tiene vinculación con otro aspecto de gravitación, y es que estas fluctuaciones en la ocupación se dan acompañadas de serios problemas de balanza de pagos. Entonces para acelerar incluso el ritmo de las inversiones de infraestructura y dadas las dificultades que existen para importar, se crea un problema de tecnología en el sector, porque hay una relación entre el componente importado y el componente nacional en las obras de infraestructura, ya sea en algunos tipos de insumos o en algunos tipos de servicios o en equipos importados. Esto plantea un serio problema para el sector si se pretende que juegue este rol de variar a veces bruscamente la tecnología con que se construye una carretera atendiendo a las limitaciones provenientes de la balanza de pagos.

El señor Norman Gillmore contestó que el aspecto fundamental en ese caso es qué hacer cuando hay problemas coyunturales de desocupación. El problema se transforma, ya que no se trata de construir carreteras sino ocupar a un sector de población activa en algo que sea productivo. Entiende que es efectivo que hay dificultades emanadas de cambios bruscos de tecnología. No hay una relación continua en cuanto a las combinaciones de las diversas intensidades de capital o de mano de obra o viceversa, o sea, que no sería una función continua, sino de tipo escalonado, y probablemente, si en una obra que está en ejecución se va a cambiar la tecnología hacia una más intensiva en mano de obra, el período de construcción se va a retardar. Y esto significa que la demora de un proyecto de transporte en este caso, puede retardar el crecimiento o el desarrollo de las actividades directamente productivas que el proyecto está destinado a servir.

/El sector público

El sector público y las posibilidades de aplicación de los
presupuestos económicos

El señor Jorge Israel señaló que en su exposición abordaría en primer lugar el tema de la nomenclatura básica a utilizar en la técnica de planes operativos, destacando aquellas herramientas que son de manejo del sector público. Luego, presentaría algunos antecedentes de los esfuerzos realizados en América Latina, tanto en lo concerniente a la transformación del presupuesto en una herramienta de programación anual, como a la utilización de mecanismos y manejo de informaciones para armonizar la acción del sector público con la del sector privado. A continuación analizaría el proceso de planificación anual del sector público dentro de un esquema de planes anuales operativos. Finalmente abordaría la organización del sector público para el proceso de planes anuales operativos.

Comenzó refiriéndose a la nomenclatura básica de planes anuales operativos expuesta en sesiones anteriores con el fin de utilizarla como pauta en el desarrollo del tema. Indicó que el primer concepto básico era el de plan anual orientador. Este plan se debe preparar en los cinco primeros meses del año anterior a la vigencia del plan anual operativo, y constituye la base de éste. El plan orientador contiene antecedentes macroeconómicos, proyecciones sectoriales, niveles de ingresos y gastos públicos y de comercio exterior. El plan será más preciso en la medida que se vayan teniendo los antecedentes de los planes operativos revisados y de las cuentas de los planes operativos ejecutados. El plan orientador deberá contener en un proceso medianamente avanzado de planificación operativa, las mismas partes del plan operativo, esto es, presupuesto económico orientador desagregado al nivel de varios sectores, niveles orientadores físicos y financieros para la presupuestación del sector público, presupuesto orientador monetario, presupuesto orientador de comercio exterior y balances preliminares.

Cuando al plan orientador se le incorporan las decisiones políticas y se establecen objetivos y metas, así como recursos necesarios para cumplirlas, éste se transforma en plan operativo. En otras palabras, el plan operativo constituye el compromiso de acción para el año siguiente, y varios de sus componentes, presupuestos del sector público, por ejemplo, son los instrumentos en la mayoría de los casos con sanción legal, que determinan tanto el nivel y composición de los ingresos y gastos del sector, como la naturaleza y cantidad de acciones a desarrollar por éste.

El plan anual operativo debe estar aprobado en el último trimestre del año 0, para posibilitar su adecuada ejecución en el año 1. Se compone básicamente de:

- presupuesto económico desagregado al nivel de sectores de actividad económica y social,
- presupuesto por programar del sector público excluidas las empresas estatales,
- presupuesto de las empresas estatales,
- presupuesto de comercio exterior

/presupuesto monetario

- presupuesto monetario
- balance de recursos humanos y materiales
- programas de ejecución de planes del sector público.

Destacó que el grado de imposición de las medidas establecidas en las herramientas indicadas, dependería lógicamente del sistema político-económico imperante. Sin embargo, dado el peso que el sector público tiene y seguirá teniendo en el proceso de desarrollo, la utilización de dichos instrumentos es un imperativo en todos los países para obtener aceleradamente mejores niveles económicos y sociales.

En otras palabras, el sector público se constituye en el líder del proceso de planificación operativa, atendiendo por una parte al hecho de que en él radica la representación para llevar a cabo directa o indirectamente acciones que persiguen el bienestar de la comunidad, y por otra parte, a que la magnitud de los recursos que moviliza al realizar estas acciones, produce todo tipo de reacciones en el resto de la economía.

Como se podrá apreciar más adelante, esta acción directriz del sector público debe realizarse con un profundo conocimiento de las actitudes e intenciones del sector privado, para motivarlo y encauzarlo debidamente en el proceso de desarrollo.

En resumen, a su juicio, los planes anuales operativos constituyen herramientas para cristalizar la acción del sector público dentro de un plan de desarrollo y para ubicar armónicamente al sector privado en el corto plazo para el cumplimiento de objetivos de bien común.

Señaló que la implantación del presupuesto por programa en América Latina se ha debido a los esfuerzos de la CEPAL y del INSTITUTO. Anteriormente al año 1958, que es un año de partida para las reformas presupuestales importantes de América Latina, los presupuestos en la mayoría de los países eran instrumentos que señalaban los ingresos y los gastos públicos presentados básicamente para el control fiscal, la contabilidad pública y para el proceso de autorización de los gastos públicos. Eran presupuestos que en muchos casos crecían en forma "automática", es decir con reajustes de un año para otro, en gran parte porque existían serios problemas de rigidez del gasto público en el sentido de que existían recursos comprometidos para la ejecución de obras. Por otra parte se abusaba con frecuencia del sistema de ingresos con destinación específica para determinados gastos y se atomizaban los recursos en infinidad de proyectos que no se terminaban. Lo más grave es que en muchos de ellos estaba ausente el concepto básico de programación de los ingresos y de los gastos públicos con excepción de los programas de obras públicas y de salud pública que en general siempre han tenido algún esquema de programación. Este hecho hacía que el presupuesto no cumpliera las funciones básicas de herramienta de programación y de ejecución para el cumplimiento de objetivos de desarrollo económico y social.

A continuación el señor Israel se refirió a la experiencia latinoamericana en planes operativos señalando que ha sido en el campo presupuestario del sector público donde se han obtenido los más importantes progresos.

/Entre los

Entre los años 1957 y 1958 en Chile hubo una primera experiencia para establecer el presupuesto como una herramienta de planificación y de política fiscal. En esos años aparecieron en Chile unos documentos anexos al presupuesto que se llamaron Apéndices Técnicos. En ellos figuran antecedentes relativos a los efectos de los gastos públicos, la relación de la actividad estatal con la política monetaria, con la política fiscal, con el nivel de precios, con el comercio exterior, etc., en realidad se comenzó en esta forma a relacionar el presupuesto fiscal con los demás sectores de la economía.

En los años siguientes se siguió haciendo este esfuerzo y posteriormente debido a asesorías de Naciones Unidas a otros países latinoamericanos se produjeron documentos similares como por ejemplo el caso de Colombia en que en el año 1961 se hizo un análisis económico del presupuesto, o sea, estableciendo cuáles iban a ser los efectos de los ingresos y gastos públicos en la economía y dando antecedentes adicionales a los que estrictamente contenía un presupuesto tradicional. Ya en Colombia en ese año se había implantado el sistema de presupuesto por programa. Posteriormente en otros países se siguieron realizando reformas importantes en la transformación del presupuesto para que sirviera como herramienta de programación y de política fiscal. Varios mensajes de Ministros de Hacienda de los años 1963 y 1964 ya contuvieron antecedentes mucho más concretos relacionados con la economía. Las reformas presupuestales se han hecho como se ha establecido a partir del año 1958 y ya la mayoría de los países latinoamericanos cuentan con sistemas de programación presupuestaria que permiten determinar los objetivos a cumplir en cada programa y establecer y asignar los recursos dentro de cada programa. Sin embargo, este proceso continúa y se perfecciona constantemente y ya hay resultados concretos en la implantación de sistemas de ejecución y control presupuestal y de medición de resultados.

Dentro de la evolución que han tenido los presupuestos por programa en los países en que ha sido implantado, se ha visto la necesidad de darle un enfoque sectorial. En los primeros años los clasificadores que se usaron para el nivel de análisis del presupuesto en el ámbito de decisión de política económica fueron fundamentalmente el clasificador económico y funcional de los ingresos y gastos públicos, basado en la metodología de Naciones Unidas. Pero se hizo imperativo relacionar las actividades de los sectores de los diferentes organismos públicos. Por ejemplo, en el caso de un Ministerio de Agricultura, el responsable de ese Ministerio vio la necesidad de conocer en detalle las acciones de otros organismos descentralizados o empresas agrícolas que existían dentro de su sector. Y además se vio la necesidad de que los organismos de estudio y de planificación de esos organismos del sector agrícola pudieran tener conocimiento de las acciones del sector privado. Es así entonces como se comenzó a pensar en la presentación de un presupuesto sectorial que permitiera reflejar todos los ingresos y gastos del sector cuando fuera posible y relacionar el sector con los programas de mediano y largo plazo. Un esfuerzo en este sentido se comenzó en Bolivia con la formulación de presupuestos sectoriales y por programas.

En realidad el peso de los requerimientos de planificación han conducido al presupuesto por programas a cumplir uno de los más importantes requisitos para incorporarse a los planes anuales, cual es un enfoque de tipo

/sectorial, que

sectorial, que posibilita además su coordinación con los planes de mediano plazo.

Debe existir una nomenclatura, un esquema de estructura similar en los planes de mediano plazo en los presupuestos y en los planes sectoriales del sector privado que están dentro de los planes del plan anual operativo. Este esquema uniforme sería la única manera, por un lado, de darle continuidad al proceso de planificación y, por otra parte, posibilitar el estrecho nexo con la acción del sector privado. En este sentido también se han hecho algunos esfuerzos en los presupuestos por programa y en algunos países se han tratado de incorporar dos tipos de informaciones. No solamente la fría cifra anual que ahora ya está más completa porque tiene un enfoque programático, sino que se le ha tratado de incorporar en relación con el plan de mediano plazo, o sea esa meta anual, qué porcentaje es o qué parte es del plan a mediano plazo. Y además esa meta anual qué influencia tiene en todos los sectores económicos y sociales. En esa forma entonces se ha ligado mucho más al presupuesto con los sectores. Ya entonces como se verá en el proceso de formulación, se requerirá que se incluyan otro tipo de informaciones en las encuestas universo que constituyen los formularios del presupuesto. Y van a tener entonces que complementarse por informaciones de tipo sectorial.

Por ejemplo en el caso del Perú con el Instituto de Planificación se hizo un esfuerzo para establecer a nivel sectorial formularios que podrían ser utilizados para los planes de mediano plazo como también para los planes anuales del sector. En los sectores se requieren datos de producción en bienes y servicios, en términos físicos, insumos del sector en términos físicos, factores productivos del sector, como también toda la gama de los pagos o de los ingresos en términos monetarios del sector.

Este tipo de formularios que se estableció para planes de mediano plazo y que se piensa incorporar a los presupuestos por programa, va acercando cada vez más a las células operativas que tienen que formular un programa a un enfoque de tipo sectorial y sobre todo a una sistematización de los conocimientos del sector privado. Se trata de un esfuerzo de sistematización, porque en la mayoría de los organismos públicos que tienen relaciones estrechas con el sector privado, como los Ministerios de Agricultura, Educación, Salud, existe una gran cantidad de informaciones ya que la relación con el sector privado de estos organismos es enormemente estrecha. Lo que se trata ahora es de sistematizar ese conocimiento del sector privado y que exista en las células operativas del sector público una nueva motivación para conocer y para manejar los datos referentes al sector privado para lograr una armónica acción conjunta. En esa forma se piensa, continuó expresando el señor Israel, que en los próximos ejercicios presupuestales se va a incluir el esquema básico para que las células operativas del sector público puedan entregar además de sus informaciones propias, las informaciones que puedan obtener del sector privado.

Otro aspecto importante que se requiere para adecuar el presupuesto por programa a los planes anuales, es el establecimiento de subperíodos para los propósitos de control. Este establecimiento de subperíodos ya se está

/incorporando en

incorporando en algunos presupuestos y se está comenzando a requerir de las células operativas y de los sectores una estimación de los ingresos y una estimación de los gastos en sus períodos trimestrales. En los formularios que se han establecido para un país se solicita ya itinerario de la inversión en forma trimestral y se solicitan también fuentes y uso de fondos para establecer los programas de caja. En esa forma va a ser posible entonces si se establece pautas similares de información en los sistemas estadísticos para el sector privado, poder tener informaciones de los sub-períodos en cuanto al cumplimiento de los programas.

Esos serían los requisitos básicos que exigiría el presupuesto por programa en cuanto a su integración con los planes anuales. Se ha tratado de darle mayor contenido a la programación para incorporarla al sistema de planificación, con este enfoque de tipo sectorial que desde luego, se encuentra en sus etapas preliminares.

El señor Jorge Israel entró enseguida a considerar el siguiente punto de su exposición, referente al proceso de la planificación operativa. Señaló que el proceso comenzaría con la preparación de un plan anual orientador que constituiría el marco para encuadrar la acción del sector público.

En muchos países existen importantes brechas en el conocimiento de las interrelaciones del sector público y de los niveles y composición de los ingresos y gastos del sector público. Algunos han realizado esfuerzos para establecer algunas prioridades de gastos en el mes de mayo para la formulación del presupuesto del año siguiente. Estas prioridades de gasto en el caso de Perú, por ejemplo, fueron bastante globales por la inexistencia de un equipo de corto plazo que pudiera asesorar a las autoridades políticas en cuanto a los efectos que van a tener los ingresos y gastos públicos del programa de corto plazo. De todas maneras se hacen esfuerzos en algunos países para lograr esto.

Este plan anual orientador debería tener antecedentes básicos de las cuentas racionales proyectadas y si es posible hacer una relación estrecha de estas cuentas, familias, empresas, administración y exterior, para usar la nomenclatura francesa, con los ingresos y gastos públicos. En el "budget" de 1964 de Francia hay un cuadro muy interesante, un aparato circulatorio que relaciona los sectores de las cuentas de la nación, las familias, las empresas y las administraciones y el exterior con la actividad del estado. Y señala flujos de los ingresos y gastos públicos que permiten conocer la acción del estado. O sea que este plan orientador tendría que incluir estas proyectadas interrelaciones. También tendría que tener antecedentes básicos de producción, por sectores, algunos datos por productos, utilización final de los productos si es posible por familias, gobiernos y si se contara con la información, con una proyección de insumo producto para establecer las relaciones intersectoriales. También es necesario que se cuente en esa oportunidad en ese plan orientador con un programa monetario y proyecciones de fuentes y usos en empresas públicas y en empresas privadas. En el caso de Argentina, CONADE, por ejemplo, ha realizado una metodología y un análisis de fuentes y usos de fondos para todas las empresas públicas y en muchos países se cuenta ya con algunas informaciones.

/Todas las

Todas las características del sector público; a pesar de sus rigideces, (recursos comprometidos, atomización de los mismos, rentas con destino específico), deberían integrarse en este plan anual orientador para enfatizar las relaciones y romper paulatinamente las trabas que impiden el cumplimiento de los programas. Se tendría la información necesaria para poder comenzar el proceso de formulación.

En este plan orientador de mediano y largo plazo se tendrían que usar algunos modelos simples con énfasis en algunos sistemas de proyecciones de ingresos y gastos públicos. Quizás algunos modelos especiales para el sector público y su relación más desagregada con toda la economía.

Entre los meses de mayo y septiembre con estos antecedentes se produce la formulación de los planes operativos o de los presupuestos del sector público. El plan orientador ha permitido entregar niveles de gasto público o como se llaman en algunos países de América Latina "techos". Estos niveles de gasto público con las orientaciones de tipo sectorial y con los niveles de financiamiento que se establecieron en los cuadros de fuentes y usos en los presupuestos monetarios pueden proporcionar datos mucho más claros a las células operativas para que vayan preparando sus programas de ingresos y gastos públicos. Muchas veces va a ser necesario dar tres tipos de techos, uno máximo; uno mínimo y uno medio, en vista de variantes o expectativas de crecimiento. Pero ya esto en conocimiento de las células operativas es perfectamente posible y no produce frustraciones como actualmente sucede en algunos países en que no se entregan techos y en las oficinas de presupuesto se producen recortes a nivel de sistema tradicional que frustra los intentos de programación de las células operativas.

Con estos antecedentes en el proceso de formulación se van estableciendo los programas, ya sea en formularios que contengan informaciones del sector público y su relación con el sector privado y en formularios que contengan informaciones del plan a mediano plazo. En estos formularios se debe requerir también información de sub-períodos presupuestales.

En el mes de septiembre el sector público ya cuenta con un proyecto de plan operativo que lo propone para discusión y aprobación a las autoridades políticas. Quizás en noviembre se tenga el plan operativo del sector público aprobado. Este plan operativo del sector público tendría, desde luego, el esquema básico señalado y estaría conformado por planes sectoriales. Estos tendrían internamente clasificaciones cruzadas por programas y por instituciones. Dentro de cada uno de los sectores deberían existir, balances auxiliares o balances de mano de obra, de insumos y de equipos que utilizaran la misma nomenclatura y la misma metodología que los balances que indicaron en las exposiciones de los sectores agrícolas y de transportes para que después esos balances se puedan compatibilizar y formen el balance de todo el sector agropecuario, público y privado. En la misma forma se actuaría con los otros sectores, o sea que básicamente se tendría programas sectoriales y balances de productos estratégicos, mano de obra y equipos que se compatibilizarían con los del sector privado. También entonces se contaría con el presupuesto de comercio exterior ya con mayores antecedentes y relaciones sectoriales también con el objeto de conocer con mayor detalle las necesidades de bienes

/importados que

importados que requiere cada sector. Dentro de los balances de insumo, por ejemplo, va a haber una clasificación de nacionales e importados que va a tener que ser compatibilizada con este presupuesto de comercio exterior que va a ser un balance de balances.

El presupuesto así formulado y así esquematizado da posibilidades de establecer un buen programa de ejecución presupuestaria que contemplara subperiodos para poder comparar lo programado y la realidad. Ya en el esquema que se ha planteado es posible establecer programas de trabajo y programas financieros en relación a la ejecución de los presupuestos por programa.

Por el lado de los ingresos es conveniente introducir un presupuesto de ingresos del sector público también clasificado en un presupuesto de ingresos del sector público, excepto empresas, y un presupuesto de ingresos de las empresas públicas. Habría que darle un tratamiento de presupuesto de ingresos consolidado con énfasis en el análisis de los recursos y de las fuentes de financiamiento, porque una de las debilidades más grandes en los países de América Latina es que como se ha señalado en varias oportunidades, se han hecho presupuestos de gastos para países en desarrollo y presupuestos de ingresos de países subdesarrollados.

Esta programación de los ingresos públicos tiene entonces que enfatizarse en este esquema y señalarse las metodologías básicas en cuanto a los diferentes tipos de impuestos, relacionándolos con los efectos que van a tener en la economía en general. En esta forma es posible entonces con el presupuesto de ingresos, el presupuesto monetario, los presupuestos de fuentes y usos de las empresas públicas y de las empresas privadas, componer todo el esquema financiero del sector.

Luego se refirió a la organización básica que se debería establecer para el funcionamiento del plan del sector público y señaló que se requeriría en primer lugar que las células operativas tuvieran una nueva visión de tipo sectorial. Luego que exista también una nueva concepción de lo que es un plan anual, no la comúnmente aceptada en muchos países que el presupuesto tiene que estar enmarcado dentro del plan y entonces los presupuestos "viajan" a las oficinas de planificación. Las oficinas de planificación como son de mediano y largo plazo no poseen en la mayoría de los casos conocimientos precisos de problemas del corto plazo, por lo que si no han participado en el proceso de planificación anual no están en condiciones de asesorar en la determinación de objetivos y recursos.

Es por eso muy importante que se establezca algo muy similar como el comité que señaló el señor Mayer en Francia y que sería un comité de planes anuales, que no significaría una innovación muy grande en el sistema de planificación sino que implicaría enfatizar dentro del sector público la importancia de los planes anuales. Como se estableció este comité de planes anuales tendría que estar compuesto por el Director de Planificación y el Director de Presupuesto, autoridades de tesorería, monetarias y de comercio exterior y debería estar ubicado en el centro de decisión política de la acción económica y financiera del estado que puede ser un Ministerio de Hacienda, un Ministerio de Planeamiento, un Ministerio de Economía o la propia

/Presidencia de

Presidencia de la República. Este Comité contaría con un equipo especializado muy pequeño de coyuntura y de compatibilización de los planes anuales para poder realizar las cuentas que van a requerir para los próximos planes orientadores.

Pero no basta que exista un equipo de plan anual que tenga la visión sector público y sector privado sino que en cada célula operativa importante de programación debe incorporarse el conocimiento sectorial y la relación del sector público con la del sector privado, o sea, que tendría que formarse una pirámide de planes anuales, para que simplemente no fuera una imposición o un conocimiento de algunas pocas personas del funcionamiento de la operatoria, de la fisiología de la economía en un momento dado sino que un conocimiento de todas las células operativas dentro de un sector. Se produciría la fusión que se ha buscado intensamente en los países latinoamericanos, esto es de relacionar estrechamente la planificación anual y la de mediano y largo plazo. Esta oficina tendría que tener un personal permanente que tuviera acceso a todos los lugares donde se produce conocimiento de coyuntura; Banco Central, Dirección de Presupuesto, Oficina del Ministerio de Hacienda, y todos aquellos organismos que tengan que ser con problemas de abastecimiento, de precios, de comercio exterior, para tener una visión real, que no existe en este momento para la realización de un plan anual. Es común que el conocimiento de la coyuntura esté radicado en un grupo muy pequeño de personas. Habría entonces que democratizar la coyuntura del sector público para que hubiera una visión más amplia en las diferentes células operativas.

El señor Israel se refirió finalmente a las expectativas de los planes anuales en América Latina. Señaló que la conclusión en este aspecto había sido ya expuesta en las diferentes partes de la exposición porque en realidad los que han estado trabajando en reformas presupuestarias se han visto impulsados a la planificación operativa para ligar la planificación de mediano plazo con los presupuestos por programa.

La tarea es bastante difícil sobre todo por el problema de la información. En algunos países se han hecho esfuerzos muy importantes en materia de informaciones de la ejecución de los programas de inversión y funcionamiento al nivel del sector, pero los resultados en algunos casos no han sido muy productivos. Por otra parte, las informaciones financieras son en muchos casos bastante débiles y atrasadas.

Por lo tanto, para el funcionamiento de estos planes anuales hay que dedicar esfuerzos en varios niveles. En primer lugar en las células operativas del sector público y en las unidades de programación, para establecer sistemas de información y en segundo lugar los sectores centrales para organizar los sistemas de información central a nivel por ejemplo de oficina central de contabilidad, a nivel de oficina central de planificación y a nivel de oficina central de estadística para integrarlas a los planes anuales y al proceso de planificación.

Expresó a continuación que los programas anuales de ejecución constituirían una buena base para la medición de los resultados en cuanto a obtener un sistema de informaciones físicas y financieras. Los programas anuales de

/ejecución tienen

ejecución tienen una parte básica de calendario en que se señala el itinerario que se debe seguir en las distintas fases de la realización de un proyecto y como ya se comentara con el establecimiento de calendarios precisos en los subpresupuestos, determinando requerimientos en tiempo y en espacio, de insumos y de recursos humanos, se pudo comprobar en un país que se estaba fallando en magnitudes bastante apreciables en relación a los planes establecidos. Se constató sobre todo que en programas de inversiones públicas, se presentaban estimaciones deficientes en cuanto a los requerimientos de recursos.

Por el ciclo mismo de una obra pública en cuanto a todas las tramitaciones que se tienen que realizar para su consecución, para ayudar al establecimiento de los pasos y su relación con el tiempo se ha estado utilizando el método de trayectoria crítica, sistema "pert", y en general de programación de procesos productivos, que posibilita tener la compatibilización de diferentes operaciones que se realizan ya sean simultáneamente o en tiempo.

En varios países de América Latina se están aplicando los programas de ejecución tanto en el Gobierno Central como en el Sector Descentralizado y en las empresas del Estado.

En El Salvador - cuyo ejemplo tenemos a la vista - se han introducido los sistemas de programación de procesos en los programas de caminos. Mediante el método de camino crítico se ha elaborado la red que permite determinar los procesos y los tiempos desde la llamada a propuesta hasta la realización de la obra misma. Así también se ha utilizado el método Pert/tiempo para el programa de ejecución de la compra de equipo de mantenimiento.

Ambos sistemas han sido complementados con gráficos de Gantt detallados para mostrar los diferentes pasos, los organismos responsables y los tiempos programados.

Los resultados inmediatos en la aplicación de estos sistemas en El Salvador han sido: Determinación realista de las metas de inversión y de los recursos necesarios; mejores bases para la preparación de programas de caja; asignación clara de responsabilidades a las unidades ejecutoras; mejor medición de los resultados y control de la ejecución y en suma una adecuada guía para el cumplimiento de los programas dentro de cada uno de los subperíodos presupuestales establecidos.

El contar con los programas de ejecución reales y su comparación con los previstos, ha permitido mejorar notablemente la formulación del programa del año siguiente y, por ende, la revisión más afinada de los programas de mediano plazo.

La utilización de este mecanismo produce orden mental en los programadores sectoriales y los hace más realistas en cuanto a los esfuerzos que van a tener que desarrollar para cumplir un programa y a los recursos que van a

/necesitar. Este

necesitar. Este sería un pert programado y a medida que se va avanzando se va haciendo el pert real que indicaría los pasos reales que se van cumpliendo en la ejecución de las diferentes obras. Este plan anual de ejecución contiene diversos elementos. Por una parte consideraciones sobre la realización física y los calendarios detallados. Por otro lado asigna responsabilidades a las células operativas para cumplir los programas. Además señala los insumos, recursos humanos, y equipos necesarios en los sub-períodos presupuestales. Finalmente, lo que es muy importante para la programación de caja y la programación financiera, señala los recursos monetarios necesarios que deben ser obtenidos por los organismos financieros para poder hacer que este pert se lleve a la práctica tal como se ha señalado.

El plan de ejecución tiene una importancia trascendental para la misma administración financiera del presupuesto porque permite la fijación de las cuotas, la fijación de las asignaciones para poder posibilitar entonces la autorización a los jefes de las unidades operativas en la utilización de los recursos financieros. Toda la información de la ejecución de estas obras llegaría suficientemente organizada a las oficinas sectoriales y centrales que deben manejarla.

Seguidamente el señor Jacques Mayer planteó una pregunta sobre si en los países en que los presupuestos por programa están más avanzados se hacen estudios de programas para trabajos bien concretos, tales como construcción de rutas, o inversiones o trabajos públicos particulares o para el conjunto de los presupuestos comprendiendo los gastos de administración, de policía, de justicia, etc.

El señor Jorge Israel respondió que en los países se ha dado especial énfasis a las inversiones públicas. Uno de los problemas que existían era en primer lugar la atomización de los recursos e inversiones públicas. Incluso no existía análisis adecuado de proyectos y no existía en muchos casos un conocimiento claro de los proyectos. Por esto, lo primero que se comenzó a hacer en los países de América Latina fue un inventario de proyectos que posibilitó realizar documentos como el programa de inversiones públicas de Guatemala para 1965 que contiene todos los proyectos que se estaban ejecutando o en proceso de ejecución. Para los inventarios de proyectos, también se establecieron formularios especiales que permitieron conocer el estado de la realización de los proyectos, el número de los proyectos, recursos utilizados y comprometidos para el futuro. El problema de los recursos comprometidos para la inversión era uno de los factores más graves que imponía rigidez en la programación del sector público, porque incluso se tenían recursos comprometidos para el próximo quinquenio en muchas obras públicas; recursos que habían sido comprometidos sin tener el marco de un programa de desarrollo, sino que simplemente en muchos casos se debía a determinadas coyunturas de tipo político o determinados intereses.

Es por eso que paralelamente al presupuesto por programa se ha establecido una metodología para el análisis de las inversiones públicas, metodología que ha sido bastante desarrollada y que para efectos también de una mejor visión del presupuesto por programa en cuenta a inversiones públicas, se han

/separado los

separado los programas de inversión pública y se han compendiado en documentos que incluyen los programas de inversión pública en todos los sectores.

El señor Jacques Mayer manifestó que si bien está de acuerdo en que los gastos de inversiones públicas se pueden clasificar por proyectos, preguntó cómo se estudian y se presentan los gastos de gestiones administrativas u ordinarios.

El señor Jorge Israel respondió que existen separaciones bien concretas. Justamente por eso se señalaba que dentro de los presupuestos se ha separado lo que es gastos de inversiones de lo que es gastos de funcionamiento y también la clasificación por objeto del gasto permite conocer varios antecedentes, por ejemplo lo que son obras por contrata, lo que son equipos y lo que son obras por administración cuyo costo se conoce por el mismo clasificador por objeto del gasto. O sea, dentro de la técnica utilizada es perfectamente separable y se puede conocer con bastante claridad lo que es gastos corrientes, lo que es gastos de inversión y las relaciones entre uno y otro. Por ejemplo, en el caso de educación, se señalan dentro de los objetivos a cumplir las necesidades en cuanto a educación primaria o secundaria y los requerimientos de inversión. Es decir, que se ligan bastante bien las necesidades de los servicios con los requerimientos de inversión y también en cuanto al desgaste de determinados bienes de capital, o determinadas inversiones que es necesario reponer.

El señor Ricardo Cibotti comentó que la existencia de planes operativos anuales de ninguna manera implica la no existencia de planes de mediano plazo, es decir, se puede concebir un plan de mediano plazo para el sector público, a través de metas de producción que deben alcanzarse en 4 o 5 años y que se derivan de las necesidades de los sectores en términos de actividades públicas. El plan del sector público a un año plazo tiene que responder a las necesidades del plan del sector público a mediano plazo, pero tiene dudas que, dadas las actuales circunstancias en América Latina, si se tiene que concebir necesariamente una vinculación del sector público y del sector privado al año, o una vinculación entre el sector público y el sector privado al quinquenio y después derivar la acción anual del sector público en función de la del sector público del quinquenio que ya está combinada con la del sector privado al quinquenio. Esto no es un problema teórico, sino que un problema estratégico. Cree que la vinculación del sector público anual con el sector privado en estos momentos en América Latina es de extremada dificultad porque ni siquiera existe concertación al estilo francés en el largo plazo.

El señor Jacques Mayer agregó algo más respecto a la relación entre el sector público y el sector privado en los planes a mediano y a corto plazo. No es posible en los planes a corto plazo poner en juego un aparato de concertación y tratar de actuar directamente sobre las decisiones del sector privado. Es por esto que los planes a corto plazo son principalmente de decisión pública, pero deben de tener muy en cuenta las decisiones del sector privado porque son las más difíciles de prever a mediano plazo y son las más sensibles a las variaciones de coyuntura. Si por ejemplo un gobierno

/ejecutara durante

ejecutara durante 5 años un plan que ha sido determinado por un estudio a mediano plazo de las relaciones entre el sector público y el sector privado, se arriesgaría a no hacer lo que es más importante si el comportamiento del sector privado no es el que había sido previsto.

El señor Ricardo Cibotti se mostró de acuerdo con lo expresado por el señor Jacques Mayer, de que hay que compatibilizar en el corto plazo, pero cree que hay que distinguir en el caso de diferentes tipos de programas públicos, y la consistencia es importante sólo para ciertos tipos de programas. Por ejemplo, no podría haber ajuste en el corto plazo si se inicia la construcción de una represa hidroeléctrica que va a tardar diez años. Se puede retrasar o acelerar un poco la ejecución, en función de los ingresos. Hay ciertos tipos de programas que tienen por naturaleza misma una acción de concertación a largo plazo, un largo período de maduración. Pero hay un conjunto de actividades públicas que tienen que ser ajustadas en función de la coyuntura.

/El sector

El sector externo y las posibilidades de aplicación de los presupuestos
económicos

El señor Frederick Glover comenzó su exposición expresando que si bien hay acuerdo en que el pronóstico económico en general es una tarea difícil, conviene destacar que en el sector externo esta dificultad se acentúa enormemente por dos razones principales. Primero, porque el sector externo inevitablemente refleja todos los puntos fuertes y débiles de los pronósticos hechos en otros sectores de la economía y, segundo, porque vincula con el resto del mundo a lo que de otro modo sería un sistema económico cerrado. Cuanto más abierta sea una economía en sus relaciones con el resto del mundo, tanto más fluctuantes serán las cantidades y valores de las importaciones y exportaciones del país, y tanto más difícil se hará el problema del pronóstico. Cuando se observa a América Latina desde estos puntos de vista, se comprueba que el grado de apertura y la estrechez de la gama de productos exportables son extremadamente pronunciados. Por ejemplo, tomando el valor del comercio exterior como porcentaje del ingreso nacional oscila entre 37 por ciento en Cuba y 9 por ciento en Brasil, mientras que en la mayoría de los demás países se ubica entre el 15 y el 30 por ciento. En este sentido, los países latinoamericanos pueden compararse con los de Europa Occidental, que, salvo Francia, tienen economías muy abiertas. Los Países Bajos derivan el 45 por ciento de su ingreso nacional del comercio exterior, Bélgica el 36 por ciento, Noruega el 33 por ciento, Dinamarca el 32 por ciento, Suiza el 25 por ciento, el Reino Unido el 20 por ciento, Grecia el 16 por ciento, etc., hasta llegar a Francia que tiene una cifra de poco más del 12 por ciento. Si en América Latina se tomara el grado de diversificación de las exportaciones como medida de vulnerabilidad y se hiciese la pregunta de en qué casos dentro del valor total de las exportaciones un solo producto llega al 50 por ciento, se obtendría una respuesta afirmativa en el caso de 11 países que oscilan entre 91 por ciento en Venezuela (petróleo), hasta 51 por ciento en Honduras (bananas). Cuatro de estos once países, Colombia, Haití, El Salvador y Guatemala, dependen fuertemente de la exportación de un mismo producto, el café. Estos datos muestran claramente que en América Latina se enfrentan dificultades especiales al tratar de pronosticar lo que ocurrirá en el sector externo. Aún los países desarrollados que tienen una experiencia acumulada en el pronóstico económico, no parecen tener mucho éxito cuando aplican la técnica al sector externo. Pueden tomarse cuatro ejemplos: el Reino Unido, Francia, la India y Japón. En el caso del Reino Unido, hay graves problemas en el pronóstico del flujo de las importaciones, sobre todo por la imposibilidad de prever qué curso seguirá la acumulación y desacumulación de las existencias en relación con las periódicas crisis de la libra esterlina. Por ejemplo, en los años inmediatamente anteriores a 1964, el valor de las existencias importadas de bienes y materiales aumentaron a razón de 10 por ciento anual aproximadamente, pero en 1964 el aumento fué de 25 por ciento. Todos los países que tienen bajas reservas internacionales y el peligro recurrente de la devaluación tienden a confrontar problemas en el pronóstico de las importaciones relacionadas con la acumulación de existencias cuando no existen controles y restricciones muy severas a las importaciones. La Argentina es un buen ejemplo de este tipo de problema en América Latina.

En Francia, en 1961, el valor efectivo de las importaciones superó en 3 por ciento lo previsto por los pronósticos, y el valor efectivo de las

/exportaciones en

exportaciones en 22 por ciento. La India es un país en donde los pronosticadores parecen subestimar las importaciones, lo que se ha debido principalmente a malas cosechas, e inundaciones y a puntos débiles en los pronósticos de las necesidades de importación de bienes de capital para proyectos de desarrollo. En el segundo Plan Quinquenal de la India las exportaciones se subestimaron en 5 por ciento y las importaciones en 25 por ciento.

Finalmente, está el caso del Japón, país en donde los pronosticadores han subestimado las exportaciones en todos los planes formulados desde 1950. Este es un ejemplo interesante, porque los planificadores en Japón usan lo que se llama el método de planificación "rodante" (rolling), en que el plan es revisado constantemente respecto del futuro inmediato, teniendo en cuenta la experiencia real de la economía en el pasado próximo. La cuota del Japón en el comercio mundial de manufacturas ha sido repetidamente prevista en menos, pero ahora parece que los japoneses se están acostumbrando a esta tendencia favorable y la están teniendo en cuentas en sus últimos pronósticos. Sin embargo, algunos países, sobre todo el Reino Unido, también prevén un mejoramiento en su cuota del comercio mundial de manufacturas en los próximos años, y es evidente que, al nivel del mundo, empiezan a surgir algunos importantes elementos de incompatibilidad.

En cuanto a la índole de la técnica del pronóstico en el sector externo, básicamente, se puede decir que se está tratando de pronosticar con razonable exactitud el balance de pagos en cuenta corriente durante el período planificado y, dentro de este objetivo general, se trata de predecir los movimientos en los principales componentes de esa cuenta, las exportaciones e importaciones del comercio de mercaderías en valor y en volumen, - lo que supone cierta predicción de los precios de exportación e importación, - las relaciones de los precios de intercambio, los cambios en la entrada y salida de invisibles, los gastos de fletes y seguro, los pagos de ingresos de los factores, las remesas, los gastos de turistas, las donaciones oficiales, etc., y, desde luego, cualquier cambio probable en los tipos de cambio. Llama mucho la atención que los métodos usados en la mayor parte de los países parecen ser más bien rudimentarios en comparación con los que usan para planificar los sectores internos de su actividad económica.

Comenzando con el pronóstico de las importaciones, expresó que cabe suponer que éstas deben tener una relación primaria con la corriente de ingresos del país importador, pero también hay que introducir algunas hipótesis para tener en cuenta la evolución de la capacidad productiva en el mundo exterior. Por ejemplo, se debe investigar algo acerca de la relación precios internos, precios externos.

Hay cuatro métodos principales de hacer pronósticos de importaciones, desde luego que con muchas variaciones. El más sencillo es extrapolar las importaciones como función del tiempo en un pronóstico de persistencia. Se supone en tal caso que lo que haya ocurrido al valor y volumen de las importaciones durante cierto período anterior persistirá más o menos, sin cambios durante un período futuro.

/Otro método

Otro método es considerar las importaciones como función del producto nacional bruto a lo largo del tiempo. Este es el método que se usa en los Países Bajos, Bélgica, Canadá, y, en cierta medida, en el sistema de planificación de Francia.

En Luxemburgo se usa un método más complicado, en el cual las importaciones se relacionan con el tiempo, pero también con la relación precios internos/precios externos. Se han creado también varios tipos de funciones con respecto al cuarto método básico, a fin de establecer un vínculo explícito entre la corriente de las importaciones y la de las exportaciones. Este método puede ser muy útil en los países en desarrollo de economía muy "sensible a las importaciones", en los que la capacidad de exportar rige la de importar y ésta rige la tasa de crecimiento de la capacidad productiva y el desarrollo de la infraestructura. Sin embargo, algunos econométristas que han creado y usado tales funciones entienden ahora que este método no es muy útil en el período corto. En el período corto conviene mucho mantener independientes las importaciones y las exportaciones en el modelo de pronóstico, de modo que cuando surgen divergencias entre los valores pronosticados y los efectivos de las importaciones y de las exportaciones, resulta más fácil aislar los efectos de distintas medidas de política comercial del país.

Luego se presenta la dificultad de cómo pronosticar los probables movimientos futuros de las importaciones para acumular existencias y para reemplazar equipo. En el caso del Reino Unido, por ejemplo, usando una ecuación basada en datos empíricos de hechos pasados, se halló una relación muy buena entre el valor total de las importaciones y el de las ventas finales de bienes y los cambios en el nivel de las existencias. En el período 1955 a 1964, con una función de este tipo se pudieron predecir las importaciones en el Reino Unido con un margen de error anual de menos de uno por ciento.

Sin embargo, muchos de los países de América Latina, los cambios de un año a otro en la acumulación de existencias y en el reemplazo de equipo tienen una influencia importante en las fluctuaciones registradas en el flujo total de importaciones, lo que hay que tener muy en cuenta al tratar de predecir los valores futuros. Algunos países como Chile, Colombia y México, han creado políticas de importación muy restrictivas, y esta realidad influye también al efectuar adecuadas proyecciones. En suma, puede decirse que no resulta muy satisfactorio remitirse totalmente a un concepto generalizado de propensión marginal a importar como instrumento para pronosticar, aunque de todos modos como los cambios en el ingreso nacional están fuertemente vinculados a los cambios en las importaciones, el pronóstico de éstas no es fundamentalmente distinto del de los principales componentes del producto nacional bruto.

Continuó el señor Glover expresando que en el pronóstico de las exportaciones se entra en un campo radicalmente distinto. La decisión de comprar los productos exportables de un país se hace fuera de las fronteras nacionales, y en toda buena técnica de pronóstico hay que evaluar cuidadosamente las condiciones de demanda y de competencia de los mercados externos.

En los distintos países, las autoridades usan una amplia gama de métodos de pronóstico. Por ejemplo, en Italia se asigna gran importancia a la relación entre las exportaciones y el tiempo, para obtener primeras

/aproximaciones de

aproximaciones de probables tendencias futuras, y también varios pronósticos del Canadá se hicieron con esta base.

En los Países Bajos se han hecho pronósticos basados en la relación de los bienes exportados respecto a los cambios previstos en el valor del producto nacional bruto de los principales países compradores. Hay métodos que se basan en la predicción del valor y volumen total del comercio mundial y las previsiones de obtener, mantener o mejorar la cuota del país en dicho comercio. Por ejemplo, en el pasado, los planificadores del Reino Unido han supuesto para su país una cuota decreciente en el comercio mundial, y los de los Países Bajos una cuota constante; los de Japón consideran ahora que el supuesto de una cuota creciente constituye una base realista para el pronóstico.

Otro método empleado en algunos casos, es el de prever el valor de las importaciones, y luego prever el valor de las exportaciones como equivalente al de las importaciones previstas más un valor dado adicional para obtener un balance comercial razonable. El Reino Unido ha estado haciendo esto en ciertos pronósticos recientes, y parecería que Francia ha usado también esta técnica en el Tercer y Cuarto Plan. Sin embargo, se trata de una aspiración a una meta más bien que un pronóstico, y es más correcto considerarla en relación con las propuestas pertinentes de política del plan anual operativo. Sintetizando, se puede decir que un buen pronóstico de exportaciones debe basarse en una razonable hipótesis con respecto a los cambios de las condiciones de ingresos y demanda en el mundo exterior, y esto, a su vez, puede derivar el uso de un enfoque desagregado más bien que una predicción global solamente.

Haciendo un breve comentario acerca de los demás componentes del balance de pagos en cuenta corriente, señaló que en el caso de los pagos por fletes y seguros, hay por lo general fuertes relaciones entre estos movimientos y el volumen de las importaciones y exportaciones, y por lo general se pueden usar pronósticos de persistencia.

Para los pagos de factores, se puede usar generalmente el vínculo con los cambios en el nivel del producto nacional bruto o con ciertos componentes principales del mismo y en cuanto a los pagos de intereses y a las amortizaciones, hay que relacionarlos con el valor de los préstamos pendientes de pago, las condiciones de reembolso y alguna hipótesis en cuanto a los probables desembolsos por préstamos durante el período del pronóstico.

Las remesas y los gastos de turismo no figuran en forma muy prominente en las cuentas de muchos países en desarrollo, salvo algunas excepciones, y en tales casos generalmente se les puede predecir basándose en las tendencias históricas, a menos que se esté a punto de introducir cambios de política importantes con respecto a la importación de mano de obra extranjera o a la promoción del turismo.

En el caso de las donaciones oficiales, que son resultado de decisiones gubernamentales que pueden cambiar bruscamente de un año en otro, no se pueden anticipar los movimientos con criterios racionales, y por lo tanto hay que remitirse a la obtención de datos específicos acerca de las expectativas de

/las autoridades

las autoridades pertinentes respecto a tales donaciones. Todos estos pronósticos separados, desde luego, tienen que relacionarse en forma coherente con ciertas hipótesis realistas respecto de probables cambios en las políticas comerciales del exterior, progresos que estén conduciendo hacia la integración de mercados en ciertas zonas, cambios en los convenios de productos básicos, etc.. Por ejemplo, debe tenerse en cuenta una perspectiva de los resultados de la Rueda Kennedy de negociaciones en el GATT, de la presión para obtener concesiones de comercio que actualmente desarrollan los países en desarrollo respecto al Mercado Común y a la Asociación Europea de Libre Comercio, de los probables cambios en la política de los Estados Unidos con respecto a la colocación de trigo y algodón en los mercados mundiales, de la política del mismo país de vender sus reservas estratégicas, como en el caso del cobre, estaño, plomo y zinc.

También deben considerarse los efectos de los cambios en los cupos de importaciones de azúcar y café por parte de los Estados Unidos, el probable resultado eventual de las conversaciones sobre la propuesta de establecer un Convenio Mundial del Cacao, y el impacto de las políticas del Consejo Internacional del Estaño en lo que respecta a sus reservas de estabilización.

En el caso de los movimientos integracionistas, hay que tener en cuenta hasta cierto punto las previsiones de los movimientos probables para completar las exigencias del Tratado de Montevideo con respecto a América Latina, las liberalizaciones arancelarias, los acuerdos de complementación, la armonización de los aranceles externos respecto de terceros países, y el progreso que se anticipa en el movimiento hacia un sistema completo de mercado común en América Central.

Si bien se ha estado considerando el pronóstico general del sector externo, que es útil para muchas tareas de planificación y además valioso para la comparación con las proyecciones generales del comercio mundial y las proyecciones regionales hechas por las Naciones Unidas y la FAO, no es muy útil para examinar, en general, aspectos específicos de política. Con respecto a la política de promoción de exportaciones y de sustitución de importaciones, se necesitarían pronósticos desagregados del sector externo.

En el Reino Unido se ha comprobado que no se mejora la calidad de la estimación si se usaran pronósticos desagregados a fin de llegar a un pronóstico agregado del sector externo mediante un proceso de iteración, en lugar de trabajar desde el principio con criterio agregativos. No obstante, es innegable la ventaja que significa proyectar con un gran desglose teniendo en cuenta las distintas medidas de política

Hay varios posibles métodos de enfocar las importaciones que pueden ser usados en la formulación de pronósticos desagregados. Las importaciones pueden relacionarse con varios componentes principales de la demanda final, del consumo, de la inversión, de los gastos del gobierno, o pueden relacionarse

/con diferentes

con diferentes tipos de actividad económica, como la agricultura, la industria, el transporte, la energía, etc. Este tipo de pronóstico es necesario para el del sector externo con los hechos en otras partes del plan operativo anual. Sin embargo, para preparar pronósticos desagregados fieles, parece necesario contar con matrices de insumo-producto para la economía, aunque en Francia se preparan pronósticos razonablemente fieles sin utilizar una matriz de insumo-producto todos sus detalles.

Contando con los datos básicos, los pronósticos se pueden hacer por sectores, o bien, con el criterio de producto por producto. Se pueden emplear los tres sectores de bienes de consumo, bienes intermedios y bienes de capital, o las cuatro categorías usadas en la planificación francesa (alimentos y agricultura, energía, materias primas y manufacturas), o alternativamente, las cinco categorías de la OECD, o bien las nueve categorías determinadas por la CEPAL en sus estadísticas anuales para América Latina, que se usan en la nomenclatura arancelaria para América Central y en los informes estadísticos de la SIECA. En las proyecciones de las importaciones en la estrategia del Paraguay, se ha hecho una clasificación de ocho categorías distintas desagregadas luego en veintisiete productos.

Otra manera de encarar el problema, que en opinión del Sr. Frederick Glover es interesante, considera las importaciones en dos grupos, complementarias y competitivas. Las importaciones de bienes que no se producen en absoluto o en cantidad significativa en el país son complementarias, y el resto son competitivas. Este doble agrupamiento lo han empleado muy eficazmente los cronometristas del Japón con ayuda de un cuadro detallado de insumo-producto, que facilita trabajar en los pronósticos con hipótesis específicas respecto de medidas de sustitución de importaciones.

Con respecto a las exportaciones, existen cinco sectores básicos claramente identificables, que son los usados en los recientes pronósticos para el Paraguay, que además, se subdividen en otros diez subsectores y por último en veintisiete productos distintos.

Un método que puede emplearse, consiste en proyectar el nivel del comercio mundial en cada uno de los sectores y determinar la probable participación del país en ese total. Sin embargo, en el caso de muchos países de América Latina, como las grandes exportaciones corresponden actualmente a unos siete u ocho productos principales, sería preferible usar únicamente el criterio de producto por producto. Una de las ventajas de este tipo de enfoque es que se puede examinar explícitamente la situación de la oferta y la demanda de cada producto, y también se puede quizás, - como se observó con respecto al sistema francés de planificación, - obtener e incorporar los puntos de vista de las firmas exportadoras con respecto a las tendencias futuras en los precios y la competencia en los mercados externos. También es posible incorporar más fácilmente cambios

/en la

en la política interna o externa, las enmiendas arancelarias, las reglamentaciones sobre cupos, los efectos de las campañas de mayor comercio y las consecuencias que tienen en cada producto por separado.

Expresó que podría preguntarse cuál es la posición actual de los países latinoamericanos con respecto al suministro de datos, para este tipo de pronóstico detallado en términos de calidad y cantidad. En casi toda la región existe deficiencia en cuanto a la información. Sin embargo, su propia experiencia lo lleva al convencimiento de que la situación podría mejorar rápidamente si hubiese una recopilación más sistemática de la información disponible, que muchas veces se desperdicia entre distintos organismos interesados en la planificación y el pronóstico, pero que entre sí están poco coordinados. Es sorprendente la cantidad de valiosa información sobre futuras tendencias del comercio, cambios en la oferta y demanda y variaciones en los precios que existe en los organismos internacionales, bancos, asociaciones comerciales, instituciones especializadas en ciertos productos y otras entidades interesadas en el comercio internacional. Es necesario que en forma sistemática toda esa información llegue al grupo de planificación que se ocupa del sector externo.

Los métodos de predicción que se han indicado tienen distintos puntos débiles que reducen en diverso grado su fidelidad. Si usamos cualquier tipo de pronóstico de persistencia en que intentamos identificar relaciones dadas durante un período previo, se plantea inmediatamente el difícil problema de decidir qué período es el "normal", a pesar de que prácticamente todos los períodos son en cierta medida anormales. A lo sumo se puede aislar un período normalmente anormal. Uno de los períodos más anormales en las relaciones comerciales mundiales fue la década de 1950, debido al fuerte impacto consecuencia de la devaluación de la libra esterlina en 1949 y la subsiguiente presión especulativa que provocó la iniciación de la guerra de Corea en 1950. Sin embargo, si eliminamos la mayor parte de esa década de nuestro período de base corremos el riesgo de tener que retroceder mucho en el tiempo para hallar un período más normal. Aplicando un criterio muy estricto, casi se llegaría a la conclusión que se precisa retroceder hasta la década de 1920, o aún antes, para alcanzar este objetivo. De lo contrario habría que determinar un período relativamente corto pero reciente, pero estadísticamente no es aceptable trabajar con un período de predicción que excede en longitud al período base; por ejemplo no se pueden predecir diez años usando como base la experiencia histórica de cinco años, aunque quizás se pueda usar el período de cinco años para determinar una primera aproximación para un pronóstico anual.

Un problema análogo surge con el uso del análisis de regresión como base para los pronósticos. Los estadísticos parecen estar de acuerdo que se necesitan por lo menos veinte observaciones antes de poder obtener resultados estadísticos de confianza, lo que significa un período de 20 años si se usan los datos anuales, o cinco años si se usan los datos trimestrales.

/Otra sería

Otra seria debilidad si se intenta usar los métodos de regresión para establecer relaciones entre importaciones y exportaciones y otras variables principales como el producto nacional bruto o el valor de la producción industrial es que los resultados obtenidos muy rara vez están libres de los efectos de la correlación, lo que equivale a decir que las observaciones usadas para la variable independiente no son suficientemente independientes. Los métodos de regresión muchas veces son considerados atrayentes por los pronosticadores porque parecen presentar un cuadro preciso una vez que se los termina, pero casi siempre constituyen una base sumamente débil para pronosticar que es una especialidad en donde parece mejor alcanzar resultados correctos, aunque vagos, que no incorrectos, pero precisos.

El problema de los años terminales que se han de emplear al calcular las tasas de crecimiento durante un cierto período de tiempo también merece detenido estudio. Si usamos el primero y último año de un período dado para ese cálculo, tenemos que cuidar que esos años no sean indebidamente peculiares con respecto a la experiencia comercial del país. Muchas veces usando períodos que son bastante parecidos, se puede pensar en una gran variedad de diferentes tipos de crecimiento cambiando simplemente el primero y último años utilizados. Es posible reducir las dificultades a este respecto usando promedios de varios años finales, pero cuando se hace esto para un período corto muchas veces quedan muy pocos años intermedios, y nuestro método de cálculo en tal caso no será muy diferente a un simple procedimiento de promediación.

Por otra parte hay que considerar el difícil problema de pronosticar los futuros movimientos de las relaciones de los precios de intercambio. Al respecto parece que no hay ningún método teóricamente satisfactorio. Sea cual fuere el usado, en realidad el resultado no es más que un "pálpito", en el mejor de los casos una conjetura inspirada.

Otro elemento común en las proyecciones del sector externo es la incompatibilidad comprobada entre los pronósticos de diferentes países que comercian entre sí, ya que parten de diferentes hipótesis y predicciones respecto a lo que es importación para uno y exportación para otro. Por ejemplo, en sus recientes planes, Francia ha proyectado una ligera baja en los precios de exportación de las manufacturas, en tanto que Holanda ha proyectado un pequeño aumento en los precios de manufacturas importadas, inclusive las importadas de Francia. Análogas dificultades existen en América Latina, en donde muchos países muestran una fuerte dependencia de los ingresos procedentes de las exportaciones de unos pocos productos principales que se colocan en los mercados mundiales. Se hacen pronósticos muy optimistas con respecto a las futuras ventas de café, cacao, algodón, azúcar, bananas, carnes, aceites y grasas, lo cual no tiene fundamento en términos agregados tratándose de los mismos productos - cuyo número por lo demás es reducido -. Por lo tanto se necesita hacer un pronóstico regional de largo plazo de los probables valores de exportación, producto por producto, dentro de los cuales se puedan ajustar y armonizar los distintos pronósticos de cada país.

El Sr. Frederick Glover continuó su exposición refiriéndose a los modelos econométricos y su uso en el pronóstico del sector externo. Si bien existen muchos modelos econométricos, su impresión es que muchos de ellos no son adecuados en este sector para las proyecciones de corto plazo. Por ejemplo, están los llamados modelos históricos o descriptivos, como el mencionado para el caso canadiense que da una simulación muy fiel de la economía canadiense en el período 1951-1962, pero prácticamente todos los datos necesarios existían cuando se formuló el modelo. Este tipo por lo tanto es extremadamente útil para rescribir la historia económica, pero no para la predicción, pues requiere el uso de un gran volumen de datos que normalmente no existe para el período de predicción.

Están también los llamados modelos econométricos trimestrales, como el modelo Klein, Ball, Hazelwood y Vandome del Reino Unido, que es relativamente modesto en su formulación, con ciento siete ecuaciones. Similar es el modelo recientemente terminado de la economía de los Estados Unidos, a cargo de Brookings Social Science Research Council. Estos modelos tienen por lo menos dos ventajas teóricas superiores con respecto a muchas de las formulaciones econométricas anteriores. Primero, están contruidos para utilizar datos trimestrales, y, segundo, contemplan el juego de varios tipos de relaciones con atraso en el tiempo y de funciones no lineales. Para usarlos con buenos resultados, se requieren sin embargo gran cantidad de datos muy fidedignos y recientes y que suponen un alto grado de estabilidad en las principales relaciones funcionales.

Cree que en América Latina se debe usar un tipo mucho más modesto de modelo econométrico, si se quieren obtener satisfactorios resultados en las predicciones. En este sentido, el modelo de simulación creado por E. P. Holland y sus colaboradores parece ser una promisoría técnica econométrica. Básicamente es muy simple en su construcción, no guarda relación con ningún país determinado, y es realmente un modelo de tipo de política, en el sentido de que está hecho para facilitar el examen de diversas situaciones posibles, para que se pueda ver la realidad aritmética de distintos tipos posibles de futuros para el país que interesa. Por ejemplo, si las exportaciones van a tener tal o cual valor y van a alcanzar tal o cual volumen en el pronóstico, cómo se coordinará esto con las necesidades del resto de la economía en materia de importaciones. O por el contrario, si el modelo sugiere cierta cantidad de importaciones, qué tipo de situación en las exportaciones armonizará con ellas.

Está también el modelo de pronóstico de Daniel Suits, que, aunque está hecho específicamente para la economía de los Estados Unidos, se puede fácilmente adaptar a muchos otros países. Se basa en treinta y dos ecuaciones y no requiere una cantidad muy grande de datos para su operación. Sin embargo, en este modelo no se trata clara y separadamente a las exportaciones, de modo que resulta difícil aislar las importaciones y exportaciones con fines de política.

/ Un método

Un método de pronóstico estadístico dentro de los modelos económicos, es el modelo de insumo-producto o de transacciones, pero para usarlo en el sector externo es preferible trabajar con una matriz bien detallada de la economía en su totalidad, y no una matriz que se limite a las transacciones interindustriales. Con una matriz a todo detalle para un año reciente se pueden derivar coeficientes de importación y exportación para todos los sectores de la economía, lo que significa que se pueden calcular las propensiones medias a importar o exportar y de tal modo se pueden formular las propensiones marginales.

Un ejemplo reciente de un modelo de este tipo es el contenido en el trabajo de Richard Stone en su Matriz de Contabilidad Social (SAM) del Reino Unido. Es una obra muy ambiciosa, con 257 subcuentas y más de 66 000 asientos. El objeto principal del modelo es dar un pronóstico de la economía británica para 1970, pero también sirve para obtener información relativa a los años intermedios desde 1964. Por lo tanto se le puede usar para pronósticos de corto plazo. Sin embargo, la construcción de cuadros de insumo-producto es difícil y en cualquier país lleva mucho tiempo, razón por la que hasta la fecha muy pocos países latinoamericanos han estimado tales cuadros. Como base de tales cuadros, se necesitan censos de producción completos y fidejatos y también un considerable número de horas-computador.

Algunos economistas han usado la técnica de insumo-producto para tratar de determinar el impacto de cambios en las importaciones y exportaciones de los principales países sobre el resto del mundo, y se han hecho algunas construcciones de multiplicadores del comercio mundial. Polak por ejemplo, usando un sistema que contiene 25 países comerciales, con una región importante como exógena al sistema postuló que un aumento de 1 por ciento en el valor total de las importaciones de los Estados Unidos aumentaría las exportaciones del resto del mundo en 2 por ciento una vez transcurridos los atrasos en el tiempo. Este método puede resultar aplicable para pequeños países en desarrollo que usen un modelo que abarque los principales mercados de exportación del país. En general, sin embargo, podemos llegar a la conclusión que el uso de modelos económicos y de técnicas de insumo-producto debe introducirse lentamente en América Latina, hasta que mejore sustancialmente la calidad y cantidad de los datos necesarios para usar estas técnicas con buenos resultados. Debe agregarse, sin embargo, que una de las derivaciones más útiles que se obtienen del uso de tales técnicas es la clara identificación de las deficiencias en los datos, que por lo general emergen desde los primeros momentos en el trabajo de predicciones. Por lo tanto, para pronósticos primarios y para control en América Latina, debírase desarrollar el uso de estas técnicas.

Luego de las distintas consideraciones comentadas con respecto a las limitaciones metodológicas de pronosticar en el sector externo se refirió a las perspectivas de los países de América Latina en el campo de los planes operativos anuales y de los pronósticos anuales. Como

/se propone

se propone que en mayo del Año 0 se produzca un plan de orientación para el año 1, cree que este sería un momento oportuno para utilizar una técnica sencilla de insumo-producto para hacer un pronóstico primario. Luego, en septiembre del año 0, se completaría un plan operativo anual que diferiría del de orientación en que contendría metas concretas que hay que alcanzar para el balance de pagos en cuenta corriente y para los principales componentes de esa cuenta. Explícitamente aceptaría o rechazaría ciertas alternativas de política, cuyo diferente impacto en el sector externo habría sido pronosticado en el plan de orientación.

El módulo general de las exportaciones e importaciones por lo general no cambiaría mucho de un plan operativo anual al siguiente, pero en una economía en desarrollo habría, desde luego, cambios marginales que, en el período largo, tenderían a acumularse para formar cambios estructurales significativos en el sector externo. Cada plan operativo anual, por lo tanto, tendría que estar cuidadosamente relacionado e integrado con el plan de largo plazo de la economía del país de que se trate.

Las metas en el plan operativo anual deben incorporar también las medidas contempladas durante el año para la implementación de la sustitución de importaciones y de la promoción de exportaciones, y hay que tener en cuenta cualquier aumento en la capacidad de producción durante el año precedente que se refleje ya sea en una disminución de importaciones o en un aumento de exportaciones.

Además, el plan para el sector externo debe descansar en una evaluación detallada y precisa de los balances de materiales previstos en los pronósticos para los sectores productivos de la economía.

Por último, estas metas tienen que estar razonablemente en armonía con cualquier cambio que ocurra en las condiciones externas que se puedan prever durante la preparación del plan. Por ejemplo, los cambios en los tipos de cambio, las devaluaciones, la intensificación de la competencia, los aumentos de la capacidad productiva externa, la iniciación de campañas de promoción comercial, las alteraciones en la cantidad y en el flujo de la ayuda exterior, la oferta de crédito, etc. También se puede dar cierto peso a muchos de estos factores en la preparación del plan de orientación, pero es más imperativo que se los evalúe muy cuidadosamente durante la confección del plan operativo anual.

El plan que se produce de tal modo en septiembre del año 0 para el año 1 se revisa en mayo del año 1 a la luz de los nuevos datos que consiguen los planificadores entre esas dos fechas.

Estas relaciones entre el plan de orientación y el plan operativo anual se resumen en el Cuadro , en el que exponemos el estado de la planificación para el año 1 tal como existiría en septiembre del año 1-1.

/Para esa

Para esa fecha los planificadores tendrían ya en sus manos la mayor parte de los datos efectivos relativos al año $t-2$, respecto del cual se puede hacer un análisis a posteriori para comparar la realidad con el plan operativo original que se pronosticó para ese año. Tenemos también el plan operativo anual para el año $t-1$, tal como fue revisado en mayo del mismo año, junto con el plan de orientación para el año t , que se preparó cuatro meses antes. Todos estos datos, que se pueden clasificar en varias categorías y componentes detallados de la cuenta del balance de pagos en lo que al sector externo se refiere, formarían por lo tanto el fundamento del plan operativo anual para el año t , que se presentará en ese momento, o sea, septiembre del año $t-1$.

Básicamente, sin embargo, la tarea principal de los planificadores en ese momento será la revisión del plan de orientación del mes de mayo, para convertirlo en un plan práctico que ayude a fijar metas para la economía.

Esta revisión, desde luego, sería un trabajo conjunto en que participaría todo el equipo de planificación, pues no se trata de una simple tarea que pueda dejarse a los especialistas en el sector externo. Toda la información que se obtenga con los análisis sectoriales y el resultado de los balances de materiales debe consolidarse a esta altura, previa formulación de hipótesis concretas de política interna y externa, y luego debe someterse a pruebas detalladas para verificar que no hay contradicciones internas entre los distintos sectores entre sí y entre todos éstos en conjunto y el sector externo.

Por último, hay que armonizar el plan operativo anual en lo principal de su contenido y en su conexión con los planes existentes de medio y largo plazo de la economía del país. Esta revisión debe ser lo más detallada posible, según la magnitud y calidad del personal de planificación dedicado a esta función.

Por ejemplo, una necesidad primordial son los pronósticos relativos a las metas, correspondientes a todos los componentes principales de la cuenta del balance de pagos; pero estos componentes se puede subclasificar luego para obtener un detalle mucho mayor y dejar de ese modo en descubierto todas las hipótesis que informan el plan en cuanto a ritmo de progreso del proceso de sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones previstas durante el año. En particular, la composición por productos del comercio exterior debe proyectarse con respecto al mayor número posible de productos que los datos permitan.

Hay que mencionar otros dos aspectos con respecto al proceso de los planes anuales. Primero, hay que considerar que el plan de orientación se basa sobre todo en un modelo de pronóstico bastante simple, construido y presentado de tal manera que permita delinear varias perspectivas posibles que dependan de una serie dada de hipótesis distintas de política y opiniones sobre probables movimientos en cuanto a comercio, cambios en

Cuadro 21

PRONOSTICO ANUAL Y PLANES OPERATIVOS PARA EL SECTOR EXTERNO

Año T - 2

Año T - 1

Año T - 1

Año Meta

MAYO

SEPTIEMBRE

<p><u>Real</u></p>	<p><u>Pronóstico de Orientación</u> Resultados del Modelo Básico más proyecciones de políticas alternativas que influyen: Importaciones Exportaciones Flujo de Dinero y Créditos</p>	<p><u>Datos Empíricos</u> Encuestas Industriales Pronósticos de Cosechas Encuestas de mercado exportación Proyectos de inversión Hojas balance Materiales Análisis de flujo de dinero y crédito Decisiones en políticas Armonización del Plan Anual Operativo con los Planes de mediano y Largo Plazo Determinación de metas globales y sectoriales</p>	<p><u>PLAN ANUAL OPERATIVO</u> <u>Cuenta Corriente:</u> Intercambio de Mercadería Servicios Invisibles Saldo intercambio Saldo comercial Saldo cuenta corriente <u>Cuenta Capital:</u> <u>Corto plazo:</u> Privado Público <u>Largo plazo:</u> Privado Público Errores y Omisiones Saldo</p>
--------------------	--	---	--

el mercado exterior y progreso productivo interno, etc. Segundo, debe considerarse que el plan operativo anual es muy influenciado por los datos empíricos relativos a la economía que se derivan de encuestas industriales anuales, estudios de mercado y las consultas sistemáticas con los representantes del sector privado sobre actividades productivas y comerciales. En el plan de orientación se puede experimentar y ensayar, pero en el plan operativo anual hay que ser más estrictos y contundentes al pronosticar las metas.

Manifestó que por varias razones se debe ser cautelosamente optimista acerca de las perspectivas de introducir este tipo de planificación en toda la región. Primero, porque la mayor parte, ya que no todos, los países de América Latina han preparado ya algún tipo de pronóstico en cada año relativo a las perspectivas económicas del año siguiente, y eso puede consistir en un simple esbozo previo del balance de pagos en cuenta corriente, también en una visión general de toda la economía.

Tales pronósticos por lo general son preparados por el Banco Central, a veces con ayuda del Ministerio de Hacienda o de la Oficina Central de Planificación. Por lo tanto, no sería muy difícil dar mayor alcance a esta tarea, sistematizarla más y relacionarla con la planificación de mediano y largo plazo que ya realizan las oficinas de planificación.

Segundo, la experiencia de haber trabajado con el personal técnico de varios bancos centrales de la región lo ha convencido que son capaces de trabajos de gran calidad en la preparación de pronósticos anuales, y pudiéndoseles encomendar una tarea más amplia que la que actualmente realizan si se les pone en contacto más directo con la planificación de la economía en su totalidad en forma continua, podrían formar el núcleo de un efectivo equipo para la preparación de los planes anuales.

Quizá algunos de los primeros ensayos de este tipo de pronóstico no se prepararían con todo el rigor deseable, pero seguramente se mejoraría muy rápidamente por la experiencia que se adquiriría con los errores cometidos, como ocurre en casi todos los países. Si se hiciesen encuestas industriales periódicas y encuestas de mercado, y si el equipo de planificación pudiese ejercer presión concertada sobre las oficinas de estadística para que recopilen y publiquen los datos usando categorías y clasificaciones que sean útiles para el proceso anual de planificación. Podría también sobrevenir un marcado mejoramiento en la calidad de los datos económicos que los países recopilan. Gran parte de los datos que actualmente recogen y publican los organismos oficiales en América Latina tienden a estar ordenados en clasificaciones que ya no son útiles, y si los principales usufructuarios de tales datos estuviesen mejor organizados y fuesen más uniformes en su demanda, podría rápidamente producirse una sensible mejora.

/En cuanto

En cuanto a que se debe ser cauteloso, deriva de lo comentado al principio que es extremadamente difícil predecir satisfactoriamente en el sector externo de cualquier economía, y sobre todo en el de economías muy abiertas. En las primeras etapas de la introducción de la planificación anual en América Latina los pronósticos se alejarán muchísimo de la realidad, pero no es una razón para que no se intenten hacer pronósticos anuales regulares y se traten de mejorar gradualmente los métodos y técnicas a la luz de la experiencia y adaptándose a las particulares idiosincrasias de la configuración comercial de la región. Se debe ser muy partidario de comenzar con la planificación anual en el sector externo pero comprendiendo al mismo tiempo los peligros y los riesgos del trabajo.

El Sr. Federico Herschel planteó algunas dudas sobre la forma práctica de utilización de los cuadros de insumo-producto y de las encuestas. Puntualizó una observación sobre la relación existente entre la predicción, el pronóstico y el plan. Hay que pensar en dos cosas totalmente independientes: prever lo que podrá ser el comportamiento "normal" de la economía y comparar eso con las metas del plan. Pero cómo se lograra la compatibilización, cómo se logra llegar a las metas del plan? Se necesitan conocer las posibilidades de aplicar ciertas políticas que permitan conseguir esas metas, por ejemplo a mediano plazo. Si no se cree que esas metas podrán acercarse a las del plan, entonces habrá que suponer que no se puede apartar de la previsión. Cree que hay que pensar en esa compatibilización entre la previsión y el plan.

El Sr. Frederick Glover respondió que si se tiene una matriz de insumo-producto con sumo detalle para toda la economía, se cuenta con cierta información respecto de la proporción del producto exportado por diferentes sectores productivos, de modo que se pueden establecer ciertas relaciones producción-exportación que dan una primera aproximación al probable flujo futuro de las exportaciones, suponiendo que tales relaciones se mantengan. Sin embargo, se destacó que como métodos de pronósticos más seguros en lo que se refiere a las exportaciones, conviene utilizar las relaciones ingreso nacional/importaciones de los principales países con los que se tienen relaciones comerciales por parte del país de que se trate.

Con respecto al uso de encuestas anuales, éstas son de gran importancia en la formulación del plan, y es muy necesario que haya algún sistema regular de realizarlas por ejemplo, dentro del sector industrial y que rápidamente se analicen los resultados. Las investigaciones de este tipo llevan mucho tiempo, y es probable que en América Latina resulte indispensable recurrir en alta proporción a técnicas de muestreo hasta que se haya implantado firmemente un sistema de estudios regualres anuales.

Con respecto a este punto en particular, agregó que el obtener información de importadores y exportadores con respecto a sus estimaciones de las tendencias comerciales del año siguiente es una tarea muy necesaria

/que no

que no debe descuidar el equipo de planificación. Se puede enfocar este trabajo de varias maneras. Se puede recurrir a lo que los norteamericanos llaman "bull sessions", en las que los planificadores se reúnen en una sala con hombres de negocio e intercambian ideas acerca de las perspectivas de importación y exportación de los principales productos, o se puede hacer circular un tipo sencillo de cuestionario para obtener información por escrito, o una combinación de los dos métodos, según el número de personal disponible para esas tareas. Otra fuente valiosa de información de este tipo se puede conseguir en las distintas organizaciones de promociones de exportaciones que existen en América Latina. A veces tales instituciones son privadas o semi oficiales, o quizás mixtas, como la que recientemente se recomendó que se establezca en América Central, la ECEPEX. Tales organizaciones por lo general recopilan mucha información sobre tendencias, sea verbalmente o por escrito, y fuera del uso que tengan en la promoción de exportación, estos datos serían también muy útiles al equipo de planificación, para ser tenidos en cuenta junto con los resultados obtenidos con métodos más teóricos de pronóstico.

Por último, respecto a la observación sobre la relación entre pronóstico y planificación de metas, aclaró que en el plan de orientación se debe remitir sobre todo al pronóstico de persistencia, que indica cuales serían las tendencias de las importaciones y de las exportaciones en caso de no haber ningún cambio importante al año siguiente. Una vez hechos dichos pronósticos, se estiman otros que reflejan el impacto de otras posibles decisiones con respecto a sustitución de importaciones, promoción de exportación, cambios en la capacidad productiva, cambios en los tipos de cambio, flujo de crédito, etc. Sin embargo, en el plan anual operativo hay que tomar decisiones precisas y bien definidas en cuanto a todos estos factores contingentes, y luego se fijan metas realistas para el sector de importación y el de exportación, que parezcan razonables a la luz de ciertos pronósticos ya establecidos en el plan de orientación, y que también parezcan razonables a la luz de los planes de medio y largo plazo que ya estén en pie. Por lo tanto, un sistema racional de planificación necesitaría revisiones periódicas de los planes de medio y largo plazo a la luz de los resultados conseguidos con cada plan anual sucesivo. Cuanto más se aplique un sistema de planificación anual, más posible resulta hacer con mayor frecuencia estudios de resultados reales de la planificación, y ello hará que el proceso vaya adquiriendo más eficiencia y realismo.

El Sr. Jacques Mayer expresó que en lo que concierne a los métodos, agregaría simplemente que bajo el punto de vista de Francia, se empezó a trabajar un poco como los neozelandeses, tratando de hacer previsiones sobre su participación en el comercio de dichos países. Pero es evidente que esta clase de trabajo es mucho más eficaz cuando se hace por medio de un organismo internacional - y, particularmente las comisiones regionales de las Naciones Unidas - que pueden desempeñar un papel importante para facilitar los trabajos de los diferentes países. Fuera de eso, en el comercio exterior son muy útiles la combinación de los métodos globales econométricos y, por otro lado, las informaciones detalladas, pus como

/lo hizo

lo hizo notar el Sr. Glover, las previsiones globales son probablemente mejores, pero las previsiones detalladas son mucho más útiles. Se hacen trabajos de tipo econométrico, pero en materia de comercio exterior siempre existen desviaciones muy grandes porque nunca hay un año normal, como se ha observado, y si, por ejemplo, en Gran Bretaña, se encuentran buenas relaciones entre las importaciones y diversos factores como las variaciones de existencias, éstas se explicaban esencialmente por razones ligadas al comercio exterior, como las variaciones de precios; por consiguiente desde el punto de vista de la previsión esto no permite avanzar mucho.

Sobre el asunto de los métodos manifestó que agregaría solamente un punto que no está ligado al comercio exterior. Cree que es una forma de expresión de datos estadísticos que está muy bien adaptada al caso de los países que tienen estadísticas parciales sobre tal o cual tipo de producto y que quieren darle la mejor utilidad, aún cuando no tienen Censo industrial. Me parece que el comercio exterior es un muy buen ejemplo para comprender bien las relaciones entre los planes a corto y mediano plazo y las relaciones entre las previsiones y los planes anuales. La previsión del comercio exterior a mediano plazo se parece a la previsión a corto plazo, pero es mucho más difícil. Es un caso donde se pueden cometer grandes errores, y la experiencia en Francia es que la predicción a mediano plazo por métodos que no sean los econométricos da muy malos resultados; cuando se pregunta a los empresarios en reuniones preparatorias al plan cuales son sus perspectivas de exportación a cinco años ellos simplemente extrapolan a cinco años lo que sucedió el mes pasado. Cuando los planes se han preparado en períodos de dificultad del comercio exterior, los resultados han sido muy pesimistas, y a la inversa cuando se da el caso contrario. Cuando se hacen planes a corto plazo no se pueden considerar las proyecciones a mediano plazo como objetivos verdaderamente firmes, porque su fidelidad es mucho menor. Entonces, desde el punto de vista de las previsiones a corto plazo y del plan a corto plazo, las relaciones son extremadamente estrechas y las diferencias se aumentan porque es imposible hacer previsiones que sean simples objetivos. Si se dice que en el próximo año habrá un gran mejoramiento de la balanza de pagos sin tener ninguna razón o sin tomar ninguna medida, tal previsión parecerá mala, porque todos saben que un país no tiene gran campo de acción sobre el resto del mundo, y si se pone en el presupuesto económico que se van a aumentar las exportaciones de automóviles en un 30 por ciento, eso sólo no va a inducir a los demás países a comprar automóviles franceses. En el plano de las relaciones interiores de un país existen muchas más interdependencias, por lo que es mucho más fácil confundir objetivos con previsiones; pero en estas condiciones, si se hace un plan anual en el cual se introduce un mejoramiento de la balanza de pagos que armonice con los objetivos a mediano plazo, se está obligado al mismo tiempo a explicar mediante qué medidas será alcanzado este objetivo, y hacer una verdadera previsión teniendo en cuenta las medidas decididas. Pero no se puede verdaderamente separar los dos aspectos del asunto y hacer seriamente una previsión que sea un simple deseo. Terminó expresando su

/acuerdo con

acuerdo con lo comentado sobre la importancia de un grupo que reúna todas las informaciones del comercio exterior y que las utilice tanto en relación a los planes a mediano plazo como a los planes a corto plazo o para otros fines que se presenten.

El Sr. Frederick Glover respondió que la predicción de los cambios en las existencias es una parte vital del pronóstico de las importaciones. En el National Institute of Economic and Social Research de Londres comprobó que hay una fuerte relación en años normales -- suponiendo que se pueda encontrar un año normal -- entre el nivel de existencias que se mantiene y el nivel general de producción de la economía. Sin embargo, en tiempos de crisis, en que hay mucha especulación, los cambios en los niveles de existencias son sumamente impredecibles, y en años de elecciones generales, en que hay fuertes probabilidades de un cambio de gobierno, han ocurrido por lo general importantes movimientos especulativos en las importaciones, con el fin de aumentar las existencias. Cuando las dos influencias se manifiestan simultáneamente, como ocurrió en Gran Bretaña en 1964, pueden ocurrir cambios exagerados en el nivel de las existencias. En los países que están relativamente exentos de crisis de divisas y en los que los principales partidos políticos tienen una filosofía bastante parecida en cuanto a la naturaleza y la intensidad de la planificación económica, el pronóstico de los cambios en las existencias de un año a otro tenderá a ser más acertado que en los países que no presentan esas condiciones favorables. Parece que en Francia hay cierta homogeneidad especial de actitudes políticas con respecto a la planificación económica y además una posición muy sólida en materia de reservas internacionales, que no se usa para sostener una moneda internacional como ocurre con la libra esterlina. Las reservas oficiales de Francia en la actualidad probablemente equivalen a unos ocho meses de importaciones, en tanto que las de Gran Bretaña, y lo mismo ocurre en casi todos los países latinoamericanos, sólo alcanzan para un mes aproximadamente. Esta diferencia en la posición de las reservas no puede menos que establecer fuertes diferencias en el grado de variabilidad de las importaciones con fines de acumulación de existencias entre un año y otro.

El Sr. Jacques Mayer dijo que de todas maneras, aún si el poder de predicción no es muy penetrante, es indispensable que haya coherencia entre las previsiones de existencias y las previsiones de importaciones. Agregó, con respecto al ejemplo de Francia que, aún cuando no hubieron movimientos de existencias considerables, de todas maneras hubieron grandes variaciones en las importaciones anuales, y tampoco se fue infalible, no obstante cierta estabilidad en el comportamiento. Fueron dos períodos muy diferentes en la relación entre el comercio exterior y los presupuestos económicos. En el período en que no había muchas divisas, un mes habría parecido un objetivo fuera de alcance y en ese momento las previsiones de importaciones y exportaciones y de movimiento de capitales estaban íntimamente ligadas. Era por lo tanto imposible hacer una previsión de las importaciones sin tener al mismo tiempo una previsión de las exportaciones, una política de importación y una política de empréstitos exteriores. Apenas si se podía hablar de previsión, por la conexión tan directa que

/había con

había con los efectos de la política de comercio exterior; es un caso que debe ser muy frecuente en los países de América Latina. Ahora que hay reservas en divisas el problema se plantea de manera totalmente diferente: la política del comercio exterior es a largo plazo, y es fundamentalmente una política de precios. No cree que haya otra política que trate de mantener los precios interiores relativamente estables con relación a los precios de los principales clientes. Por lo demás, una política general de promoción de las exportaciones es una política a largo plazo. Estos dos períodos fueron por lo tanto muy diferentes desde el punto de vista de la preparación de corto plazo. Y se imagina que, en América Latina, el problema del comercio exterior a corto plazo no se plantea de la misma manera, por ejemplo, en Venezuela y en Chile.

El Sr. Frederick Glover respondió que si bien hay muchas similitudes en América Latina en cuanto se refiere al pronóstico y a la planificación del sector externo, cada país muestra problemas particulares. Cuando hay una gran base de reserva para la actividad de comercio exterior del país, y los movimientos efectivos del comercio comienzan a apartarse sustancialmente de los movimientos planeados, es posible absorber estas divergencias aumentando o disminuyendo el nivel de las reservas. Pero si se tiene la actual situación de Gran Bretaña o de América Latina, en que casi no hay reservas, no se puede permitir que las tendencias efectivas diverjan mucho tiempo, sobre todo si es negativa: el gobierno debe intervenir.

Agregó que es interesante el historial del Japón desde principios del decenio de 1950 que sugiere que la promoción de las exportaciones no debe considerarse únicamente como un factor de largo plazo, sino que puede ser de suprema importancia también en el corto plazo. En el caso de América Latina, cree que hay que tratar de proponer algo bien positivo en el corto plazo con respecto a este problema. Resulta difícil en América Latina en materia de comercio internacional determinar qué clase de horizonte temporal se necesita tener en cuenta para que maduren las políticas de promoción de exportaciones. Es evidente que no se pueden tomar demasiados riesgos, dada la escasez de recursos, - en un mercado nuevo que luego puede resultar improductivo, - pero cree que a medio camino entre la filosofía tradicional de promoción de exportación de largo plazo, y el gran éxito que incuestionablemente han tenido los japoneses al desarrollar toda clase de nuevos productos de exportación en el plazo más corto, tienen que ajustarse las políticas con respecto a América Latina.

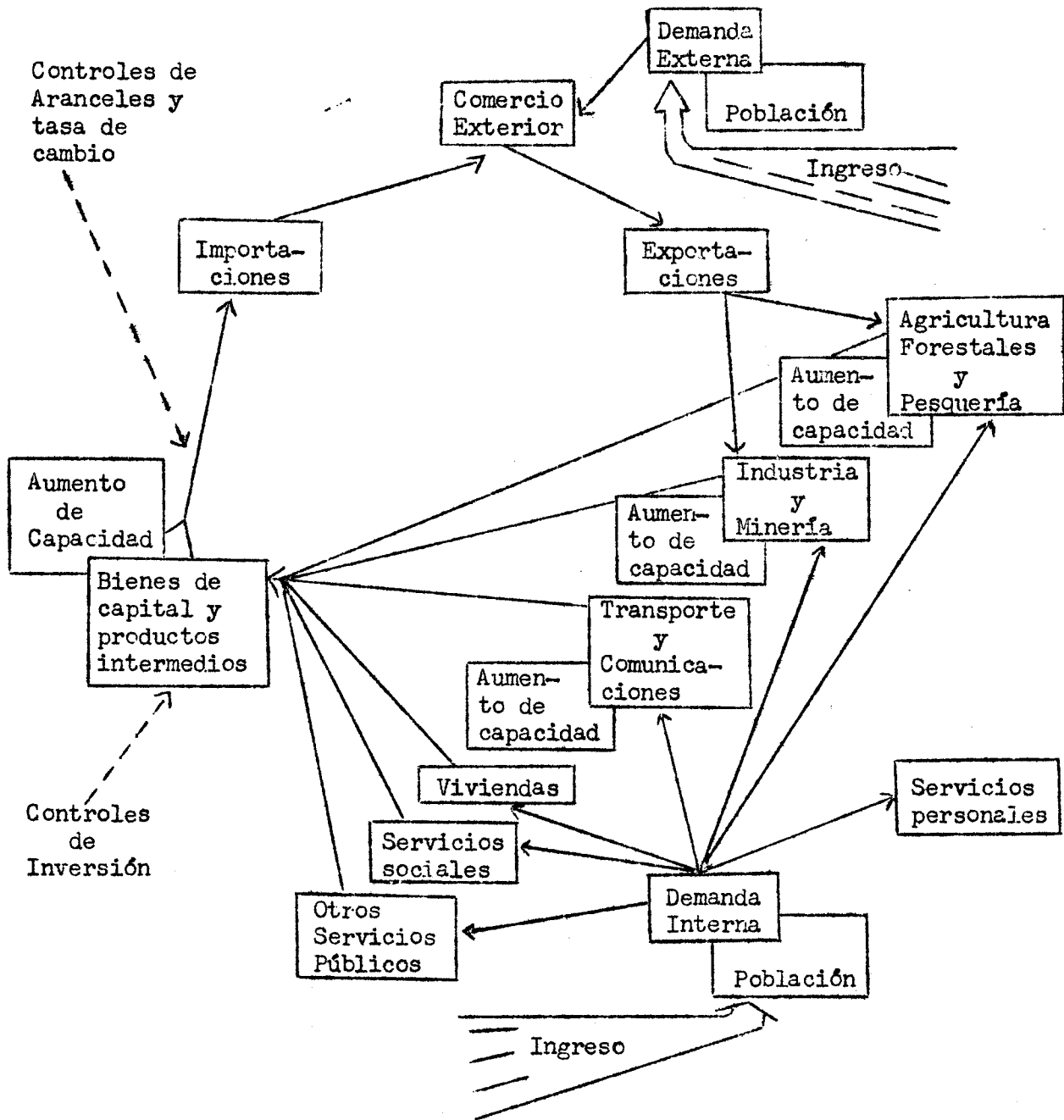
El Sr. Oscar Bardeci solicitó que ampliara un cierto aspecto de lo expuesto. Se han venido considerando como enfoque del seminario las predicciones económicas dentro del marco de planes anuales operativos. Dentro de ese enfoque se han establecido ciertas cronologías y ciertos tipos de información desagregada del sector. En muchos casos ese tipo de información sectorial tiene relación estrecha o repercusiones con respecto al comercio exterior. Tendría que haber por lo menos una situación en la que hubiera una confrontación de los requerimientos que se han planteado en los sectores con las posibilidades de ser alcanzados después del análisis al nivel del sector comercio exterior.

/El Sr.

El Sr. Frederick Glover respondió que el problema planteado, desde luego, es un problema de planificación para cualquier período, corto, largo o anual, en la medida en que las relaciones del sector externo con todos los demás sectores de la economía se deben armonizar y hacer congruentes con los flujos globales planificados de importaciones y exportaciones. Por eso es que antes destacó la importancia de contar con una matriz con todo detalle de la economía, a fin de que las relaciones del comercio exterior con la economía resulten patentes y queden cuantificadas con razonable exactitud en términos de tasas dadas de crecimiento económico. En esencia, es un problema general de coordinación más que un problema de competencia exclusiva de los especialistas en planificación del sector externo. Sin embargo, a estos especialistas les corresponde descubrir los puntos débiles y las incompatibilidades de las relaciones intersectoriales que vayan aflorando a medida que el plan marcha hacia su ejecución, pero el proceso exacto mediante el cual se logra descubrir estos puntos débiles y estas incompatibilidades es un proceso que tiene que ser creado por el equipo de planificación basándose principalmente en los métodos particulares de pronóstico que se adoptan y en la cantidad y calidad de los datos disponibles para ser utilizados en la oficina de planificación. Este es un proceso que no se puede expresar claramente en un diagrama de dos dimensiones, pero las principales interrelaciones entre el sector externo y los demás sectores de la economía que hay que tener en cuenta al producir un plan anual coherente se ilustran en Gráfico siguiente. Se describen los principales sectores de demanda de la economía con respecto a las importaciones y los principales sectores de oferta con respecto a las exportaciones. También se tiene en cuenta la demanda básica subyacente, interna y externa, que depende del crecimiento del ingreso y de la población, y el crecimiento de la capacidad en los sectores productivos de la economía. Las flechas en el gráfico indican la dirección del flujo de los pedidos de importaciones y exportaciones, respectivamente. En el plan anual estos flujos deben armonizarse con los sectores externos y con todos los demás sectores, en tanto que los flujos hacia cada sector y procedentes de él deben ser compatibles con las relaciones generales de oferta-demanda planificadas para ese sector.

Gráfico

Relaciones del sector externo con sistema económico

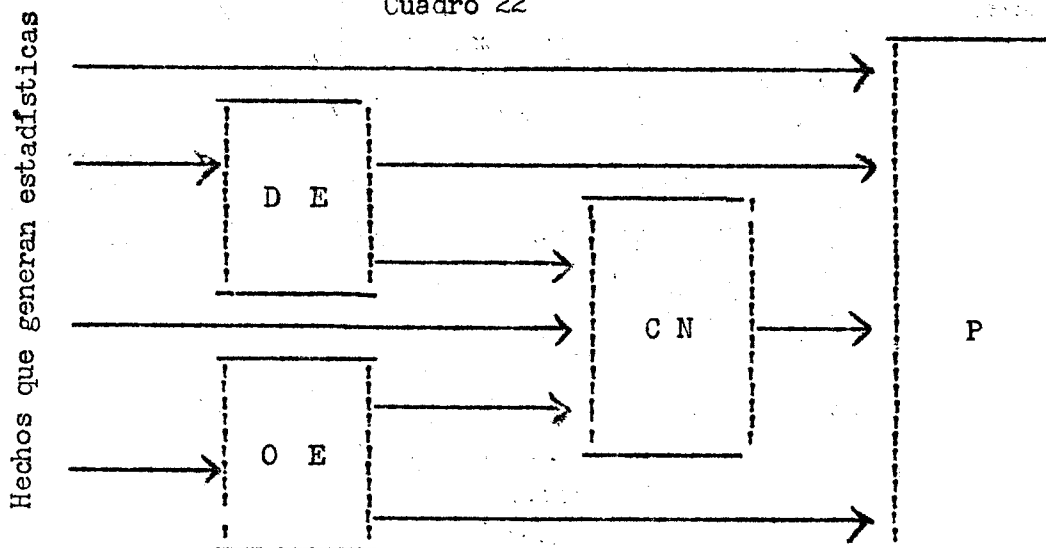


Los sistemas de información estadística necesarios para los
presupuestos económicos

El señor Julio E. Barañano comenzó expresando que la exposición la dividiría en tres partes. En primer lugar, sistemas de información estadística, concepto general e importancia que tiene para la planificación económica y social. En segundo lugar, situación de la estadística económica en América Latina. Y en tercer lugar algunas consideraciones básicas sobre adaptación y organización de un sistema de información estadística para planes anuales.

Comenzando con la primera parte, comentó que es innegable la importancia que tiene determinar el flujo de la información y de todo dato de tipo estadístico, cuando se está trabajando en planificación. Es necesario coordinar en forma racional el flujo de la información desde la fuente misma, tanto se refiera a la estadística primaria como a la elaborada. En muchas oportunidades en las Oficinas de Planificación de América Latina se distraen esfuerzos dedicando gran cantidad de horas-hombre-técnico al relevamiento estadístico como consecuencia de la deficiencia en el suministro de la información por parte de los organismos que tienen la responsabilidad de la elaboración y producción de la estadística económica. Esto no implica suponer que las Oficinas de Planificación no deben elaborar ningún tipo de estadística, ya que alguna es propia y típica de estos organismos, sino que en la mayoría de los casos, y en especial las Cuentas Nacionales, no llegan a esos organismos con la debida oportunidad y regularidad; en la forma y presentación necesarias. En el Sector Público, por ejemplo, a veces el suministro de esa estadística económica, no coincide con las necesidades de planificación.

Cuadro 22



- D E = Direcciones de Estadística
- O E = Otros organismos estadísticos
- C N = Oficinas de Cuentas Nacionales
- P = Oficinas de Planificación

/En general

En general en casi todos los países de América Latina las Cuentas Nacionales se producen con mucho atraso. Esto obliga a las oficinas "consumidoras" de la información económica a efectuar algunas investigaciones adicionales que permitan interpretar, leer y usar adecuadamente los datos.

En el Cuadro anterior se ha representado gráficamente el flujo de la información estadística. Producido un hecho, trae como consecuencia que surja la fuentes estadística suministrando la cifra o dato primario, que es recogido ya sea directamente por las Direcciones de Estadística (por ejemplo el caso de los Censos Económicos de Industrias, de Servicios, Agropecuarios, de Población, etc.), o por otros organismos estadísticos, ya sean Ministerios de Agricultura, de Hacienda, Municipios, etc., o incluso por organismos privados.

Esos organismos que recogen esos datos primarios, no elaboran estadísticas, sino que en todo caso las ordenan y las presentan a otras oficinas que son consumidoras de esos datos estadísticos (Oficinas de Cuentas Nacionales u Oficinas de Planificación). Pero a su vez Cuentas Nacionales no sólo utiliza las cifras y la información que suministran las Direcciones de Estadística o cualquier otro tipo de organización estadística, sino que también lleva a cabo encuestas de los más diversos tipos y múltiples y variadas investigaciones.

En muchas oportunidades las Oficinas de Cuentas Nacionales van a buscar la información estadística al lugar mismo donde se general el hecho estadístico, o mejor dicho, el hecho que trae como consecuencia una estadística. Asimismo las Oficinas de Planificación también pueden recoger la información directamente donde se produce el hecho, o en los organismos que producen la estadística primaria, o en los organismos que producen la estadística primaria, o en los organismos que producen la estadística elaborada, como es precisamente Cuentas Nacionales.

Este cuadro muestra simplemente el flujo de la información estadística que, por ser sumamente complicado, hace necesaria una completa sistematización. Existe la intención de llevar a la realidad la confección de un Manual de Sistemas de Información Estadística que establezca una serie de normas y lineamientos que permitan ordenar en forma coherente todo el flujo de la información estadística desde la fuente hasta la utilización por las Oficinas de Planificación. Sería un Manual de Sistemas de Información Estadística para Planificación, que partiendo de un inventario de las estadísticas necesarias, contendría aspectos relativos a la coordinación del sistema estadístico, oportunidad, regularidad, frecuencia y periodicidad con que deben ser presentadas las estadísticas por parte de los organismos productores a los organismos consumidores de la información, etc.

Expresó que esta introducción tuvo por objeto apreciar que para referirse a un Sistema de Información Estadística para Presupuestos Económicos o para Planes Anuales Operativos, no se puede desviar el pensamiento de lo que significa el Sistema de Información Estadística en su totalidad. Es muy difícil que se pueda sistematizar independientemente un flujo de información estadística únicamente para presupuesto económicos, cuando esos datos serán recogidos

/en Direcciones

en Direcciones de Estadística, en Oficinas de Cuentas Nacionales, en equipos de coyuntura, en organismos de lo más diversos, etc., que tienen que estar coordinados entre sí.

Esa conexión sería la que se pretendería prever a través de un Manual de Sistemas de Información Estadística.

A continuación, como segundo punto de la exposición, se refirió a la situación de la estadística económica en los países de América Latina, entendiéndose que este repaso permitiría apreciar nitidamente un conjunto de grandes limitaciones que cercenarían las posibilidades de implantación de un sistema de información estadística para planes anuales en el "status" existente.

Debe tenerse en cuenta que si bien se menciona "América Latina", es muy distinta la organización institucional estadística y la operatividad, en los países. Así por ejemplo, no se necesita mencionar casos totalmente opuestos, sino incluso países vecinos con aparentemente similares inconvenientes en cuanto a fuente, flujo de información y elaboración estadística. Siempre existen diferencias de diverso orden que tipifican situaciones propias y particulares.

En todos los países hay Direcciones de Estadística o hay Bancos Centrales que se encargan de la elaboración de estadísticas. Pero además existen otros organismos con similares atribuciones en distintos sectores (Ministerios de Agricultura, de Industrias, de Transportes, Municipios, etc.). Es decir, las más diversas instituciones elaboran información estadística.

Si bien en general las Direcciones de Estadística de América Latina ejecutan funciones bastante similares, hay casos en que no sólo dichos organismos tienen la responsabilidad de las estimaciones de los índices de precios, sino que en muchos casos también están a cargo de los Bancos Centrales. Hay países dentro del Continente que tienen tres, cuatro, cinco o seis índices de costo de vida, incluso con resultados totalmente distintos. Esto ya señala uno de los problemas más importantes que subsiste en el sistema imperante en América Latina, que es el de la duplicación de los esfuerzos. Se relevan y se elaboran estadísticas similares en organismos distintos en un mismo país.

Las Direcciones de Estadística tienen la función primordial del relevamiento censal y la estimación de los índices de precios (minoristas, mayoristas, de costo de construcciones, etc.), y un relevamiento de estadísticas primarias y su posterior publicación, que en muchos casos no condice con las necesidades reales de la información estadística. Estos organismos deberían realizar un relevamiento regular, periódico, sistemático, de censos de población, de vivienda; censos económicos en general (agropecuarios, de industrias, de servicios, etc.), pero con relativa frecuencia no cumplen eficientemente con estas funciones esenciales.

No obstante debe mencionarse que en muchos casos los censos agropecuarios con bastante eficiencia los ejecutan los Ministerios de Agricultura u oficinas dependientes de los mismos. En cuanto a los censos económicos a veces se llevan a la práctica sólo en cuanto al relevamiento, cada pocos años
/pero posteriormente

pero posteriormente no se tabulan. Es este uno de los cuellos de botella de la organización estadística del Continente y señala uno de los problemas más graves.

En general las Cuentas Nacionales se estiman en los Bancos Centrales, con algunas excepciones como en el caso de Panamá, en donde están a cargo de la Dirección de Estadística, o Chile, donde la oficina de Planificación (ODEPLAN) es la encargada del relevamiento y estimación de las Cuentas Nacionales.

Quizás la razón de que los Departamentos de Investigaciones Económicas de los Bancos Centrales tienen la responsabilidad del relevamiento de las Cuentas nacionales, es que se asegura la continuidad y permanencia de las estimaciones, contando en general los Bancos Centrales con un buen equipo material y humano que asegura este tipo de estimaciones. En unos pocos países no sólo los Bancos Centrales realizan estimaciones de Cuentas Nacionales, sino que por circunstancias accidentales también otras oficinas como las de Planificación han tomado esa responsabilidad. En principio la razón de esta duplicación fue que no se confiaba en las estimaciones realizadas por el Banco Central, y como consecuencia surgió un nuevo equipo. Posteriormente en algunos casos se realiza una labor complementaria, pero de todas maneras es también una de las limitaciones de la organización estadística de América Latina.

Los Bancos Centrales además y en general tienen a su cargo las estadísticas del Comercio Exterior, de exportaciones y de importaciones. Su relevamiento se lleva a cabo por parte de los Departamentos de Negocios con el exterior, o en algunos casos Superintendencias del Comercio Exterior. Habíamos mencionado también que los Bancos Centrales tenían a su cargo la estimación de índices de precios.

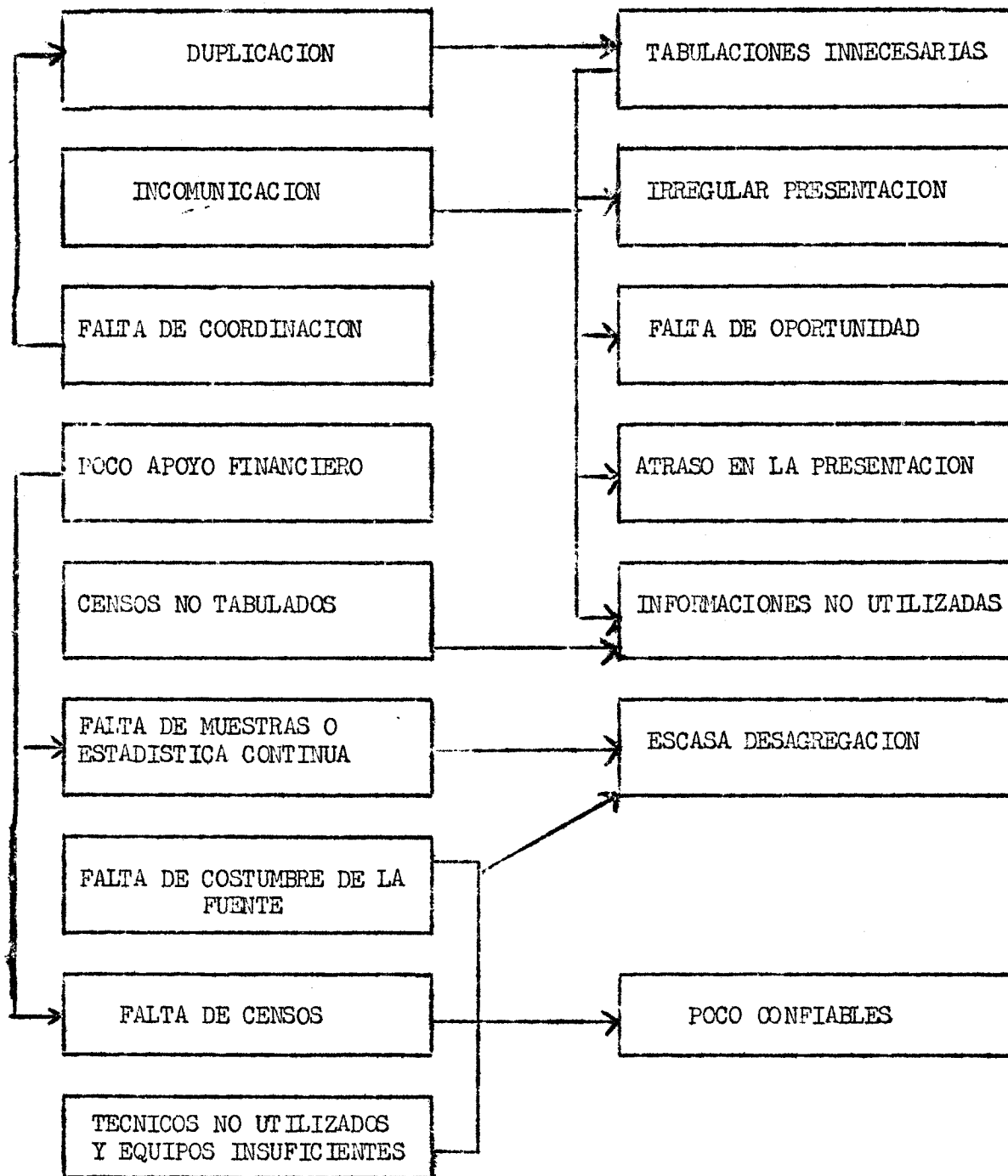
Todo esto ya va mostrando algunas facetas o características de la situación de la estadística latinoamericana, que es lo que se ha intentado resumir en el Cuadro 23, donde aparece una interrelación de causa a efecto de los puntos negativos más resaltantes, sin que su enumeración o enunciado signifique considerar que no existen otros de menor importancia. Se ha tratado de sintetizar la situación y las limitaciones que tiene el "status" estadístico del Continente.

Anteriormente se comentó el problema de la duplicación de las estadísticas, que deriva en trabajos y estimaciones que se realizan a la vez en diversos organismos, malgastando esfuerzos, técnicos y equipos, aplicados a iguales funciones, elaborando las mismas series en lugares distintos, originando una muy lamentable superposición.

La referida duplicación se debe a dos causas fundamentalmente: la incomunicación y la descoordinación del sistema. Recordó que cuanto se había planteado el tema de las características de los países de América Latina respecto al estado en que se encuentra la planificación y las posibilidades de aplicación de las técnicas de presupuesto económico, se había comentado que uno de los problemas que podían plantearse sería precisamente la falta de

Cuadro 23

Estadística Económica en América Latina



comunicación entre los funcionarios de la administración pública, entre funcionarios de Bancos Centrales, funcionarios de Oficinas de Planificación, etc. Esa falta de comunicación influye en el sistema estadístico de cada uno de nuestros países, propiciando ya sea una duplicación de funciones o incluso una falta de coordinación entre los organismos que de una manera u otra tienen responsabilidades estadísticas.

En cuanto a la descoordinación es una cualidad que en mayor o menor grado es general de América Latina. Ni las Direcciones de Estadística ni ningún Consejo o Junta Estadística ha logrado en forma eficaz coordinar todos los aspectos relacionados con el relevamiento y elaboración estadística.

Esto último influye en la duplicación, pero en parte puede ser explicado no sólo por la incomunicación casi crónica existente, sino también por el insuficiente apoyo financiero con que cuentan los organismos estadísticos más importantes. Hay falta de recursos financieros, las partidas presupuestales son en general insuficientes para atender las necesidades más elementales de un relevamiento estadístico regular y periódico. En el corriente año, a título de ejemplo, en un país se realizaron los trabajos preparatorios de un Censo de Industrias, de Comercio y de Servicios; el equipo encargado en la Dirección de Estadística trabajó durante muchos meses con total dedicación y esmero en la función, se realizó la tarea crítica de la labor que diariamente se llevaba a efecto, con total responsabilidad, pero cuando se llegó a la etapa del relevamiento censal, al trabajo de campo, lamentablemente no se obtuvo el financiamiento que posibilitaría la realización del censo, en la etapa del relevamiento, a pesar de que hasta los formularios ya se encontraban impresos. La consecuencia es falta de censos.

Esa falta de censos es uno de los aspectos más negativos en la estadística de América Latina. Hay países que han superado los cincuenta años sin siquiera tener censo de población. En cuanto a censos de industrias o servicios la situación en algunos es muy grave. En general sí se cuenta, aunque no con la regularidad y la periodicidad apropiada, con censos agropecuarios, si bien en muchos casos no se basan en estudios completos y trabajos técnicos previos.

La escasez de recursos financieros determina además otra limitación relativa a los censos: no tabulación de los mismos. Hay veces en que solamente se puede tener una noción más o menos clara de los datos censales, a través de algunas muestras que en algunas oportunidades se realizan, pero en muchos casos esos censos no pasan del relevamiento en el formulario y no llegan a ningún tipo de tabulaciones. Justamente en las Oficinas de Cuentas Nacionales a veces se tiene el problema de que existen los formularios de los censos no tabulados, y en forma manual muchas veces, elegidos un poco al azar los formularios aplicando algunos métodos de muestreo, para poder determinar entonces una serie de conclusiones que serían mucho más amplias y más útiles, si esos censos económicos fueran tabulados.

La escasez de recursos también origina falta de muestras o una insuficiente o inadecuada estadística continua, o incluso la carencia de informaciones regulares y continuas sobre aspectos tan importantes como por

/ejemplo, volúmenes

ejemplo, volúmenes de producción industrial de los principales productos o faena de ganado. Hay veces en que sí se tienen informaciones censales cada cinco o diez años, pero no se tiene ninguna información sobre la evolución de las variables más importantes del período.

La falta de relevamientos censales o la carencia de muestras o de estadística permanente y continua, influyen en un inconveniente muy grave que es la falta de apoyo y colaboración de la fuente estadística para el suministro de la información que se requiere, es decir, existe una falta de costumbre de la fuente. Ya sean las familias, las empresas públicas o privadas, en América Latina, están mal acostumbradas al suministro de la información estadística. No hay costumbre en el suministro de la información estadística. Esto se da incluso en los entes estatales ya que en muchas oportunidades Oficinas de Cuentas Nacionales que como se ha comentado en toda América Latina están situadas en entes estatales (generalmente Bancos Centrales), van a buscar la información a empresas públicas y necesitan de un trámite largo y complicado para conseguir a veces datos que si bien siempre son útiles, en muchos casos son superfluos. Es decir, existe en general falta de colaboración no sólo en la actividad privada hacia las oficinas que elaboran estadísticas, sino también en la actividad pública. Esto se debe a la falta de costumbre en los censos o a la carencia de estadística permanente y continua, que a través de muestras o encuestas acostumbra a la fuente estadística al suministro de la información.

Comentó también otra cualidad del sistema, como causó negativa de la organización estadística imperante: técnicos no utilizados. En América Latina existe el Centro Interamericano de Enseñanza de Estadística (CIENES), desde 1962. Su antecesor, CIEF, comenzó a funcionar en 1953. Además el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). Estos y otros organismos internacionales y nacionales se han encargado de la capacitación de funcionarias estatales de los países del hemisferio con vistas a la preparación precisamente de expertos en estadística económica. El número de egresados de los mismos seguramente supera el millar, pero se da el caso en América Latina que funcionarios estatales egresados de esos cursos no son utilizados como tales a su regreso a los países en las Direcciones de Estadística o en los Bancos Centrales, por ejemplo. En algún caso, el Banco Central tiene más o menos veinte egresados de este Centro Interamericano de Estadística, de los cuales en estadística hay solamente tres o cuatro trabajando. Esta característica es bastante general en casi toda América Latina; es decir, que no se aprovecha precisamente el recurso técnico humano capacitado que se tiene, o sea, personal adiestrado no utilizado. Esto deriva en que en general las Direcciones de Estadística cuentan a veces con numeroso personal, pero con muy pocos elementos realmente aptos y útiles.

Todas estas causas o cualidades totalmente negativas de la estadística de América Latina, traen como consecuencia una organización deficiente, totalmente arcaica, inadecuada a las necesidades de la planificación. La incomunicación y la falta de coordinación, fundamentalmente, derivan en los efectos señalados a la derecha del Cuadro : tabulaciones innecesarias, presentación irregular, falta de oportunidad, atraso en la presentación e informaciones utilizadas.

Como no se coordina el sistema, ya que no hay ni un organismo ni un conjunto de organismos estadísticos que coordinen entre sí sus funciones, se originan tabulaciones muchas veces innecesarias e inadecuadas para la planificación, en perjuicio de otras que sí serían útiles si se actuase en función de una programación sistemática de las estadísticas.

En general la presentación es en forma irregular e inoportuna. La estadística económica en general llega a las Oficinas de Planificación no en las oportunidades debidas. Las Oficinas de Cuentas Nacionales elaboran la estadística, con todas las limitaciones que pueda tener, pero totalmente fuera de oportunidad. Por ejemplo en este momento, casi a fines del año 1966, muy pocos países tienen las Cuentas del año 1965, menos por supuesto conjeturas sobre cómo evoluciona un indicador como el producto en el año 1966. Esas estadísticas económicas llegan con retardo a las Oficinas de Planificación o a los consumidores de esas informaciones. De ahí lo que se aprecia en el cuadro sobre el atraso en la presentación.

Además un efecto importante es que no se utilizan totalmente las informaciones existentes. Se debe no sólo a la falta de coordinación y a la incomunicación, sino también por ejemplo a lo que ya se señaló sobre los censos no tabulados.

Casi todas las causas enumeradas y, en especial, la falta de costumbre de la fuente, la falta de censos y la no utilización de los técnicos, derivan en un efecto importante: estadísticas que cuentan con poca confianza, series, evoluciones y tendencias que hacen necesaria una profunda crítica por parte del investigador económico y por parte del programador del desarrollo económico y social o en el futuro, de consolidarse, por parte de los encargados del diseño y preparación de los planes anuales.

Continuó refiriéndose a las estimaciones de Cuentas Nacionales existentes en América Latina, ya que consideró que siendo uno de los elementos más importantes de la estadística económica, su repaso permitiría apreciar posteriormente las dificultades que plantearían para su uso desde el punto de vista de los presupuestos económicos anuales.

En muy pocos países de América Latina se tiene el sistema completo de cuentas. En general, casi todos los países tienen estimaciones del valor agregado por sectores económicos con mayor o menor detalle. Algunas veces sólo a precios corrientes, en algún caso sólo a precios constantes, y en general a precios corrientes y constantes. En general en los sectores más importantes, Agropecuario e Industrias, las estimaciones se basan en las informaciones que puedan existir provenientes de censos económicos, pero como no existe en general una estadística permanente, una muestra del Sector Agropecuario, del Sector Industrial o de los Servicios, que permita tener una idea más o menos cabal de la evolución en cada uno de los años de las variables en estos sectores. En general se realizan estimaciones basadas en la tendencia intercensal, pero a veces aplicando criterios erróneos, y en muchas oportunidades la estimación posterior es una simple proyección lineal de la tendencia anterior. En algún país se da el caso que en el último relevamiento por estar

/mejor preparada

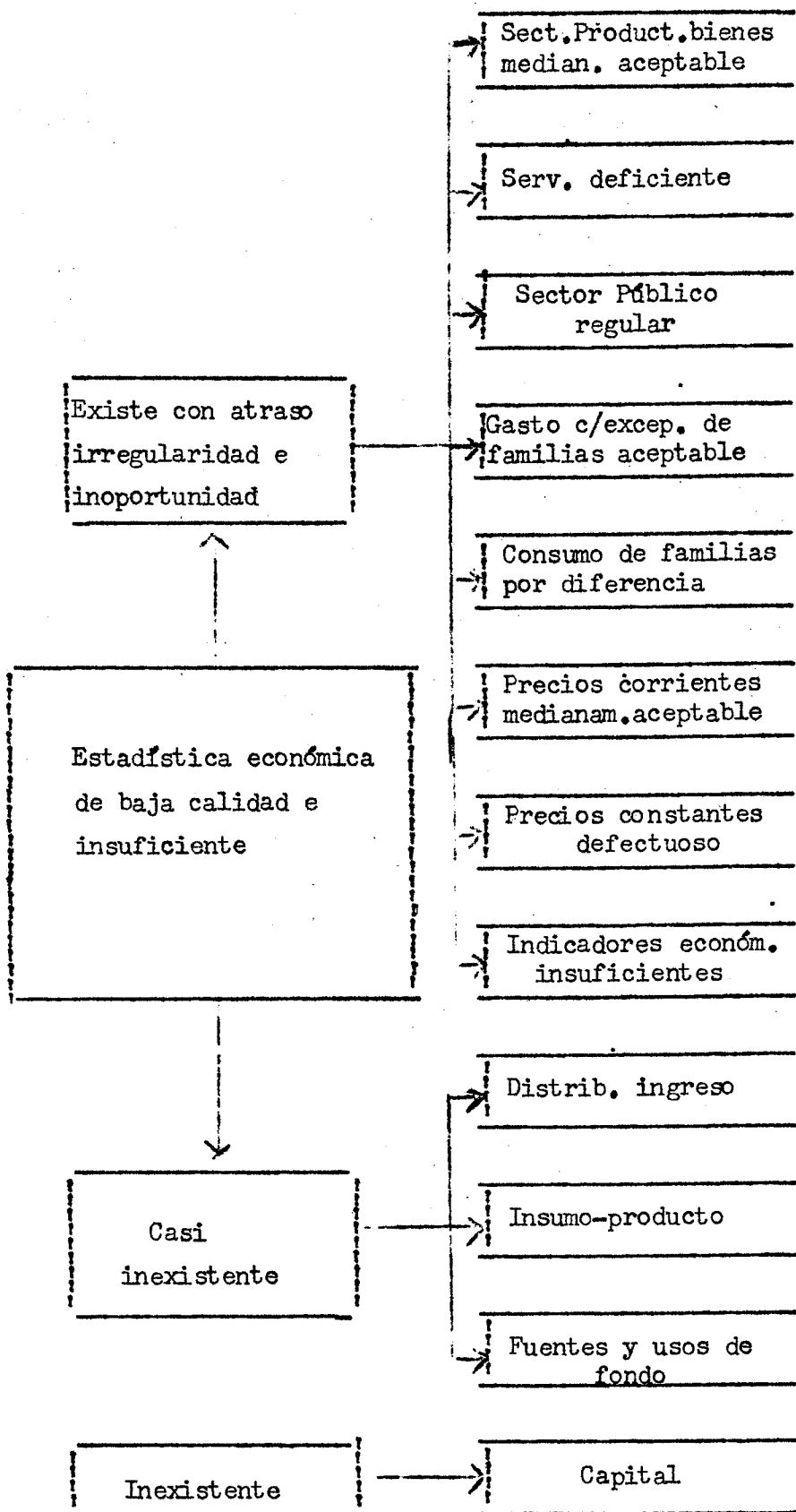
mejor preparada la Dirección de Estadística, o por ser posterior, se ha logrado detectar un número de establecimientos mayor, o se ha logrado que la fuente suministre mayor información; se da el caso que las producciones del último censo son mayores que las de los anteriores y de ahí se deduce, erróneamente, una tendencia favorable de la economía de ese país. Esto ocurre en el Sector Agropecuario, y el Sector Agropecuario en muchos casos es motor de la economía, y tiene una gran importancia dentro del Producto del país. Este tipo de problema también existe en el Sector Industrial, y en el Sector de Servicios en general es aún más grave, porque en general no existe casi ningún tipo de estadística formalmente organizada, debiendo realizarse las estimaciones a través de métodos indirectos. Uno de los grandes problemas, como ya se señalara en el Seminario, es en el caso del transporte automotor de carga, ya que falta una estadística más o menos confiable.

Muy pocos países cuentan con el sistema completo de Cuentas Nacionales; del mismo modo escaso número incluye en sus estimaciones estudios de distribución del ingreso; y apenas unos pocos países han logrado determinar tablas de Insumo-Producto. Actualmente, quizás y en los últimos cinco o seis años no haya más de tres o cuatro países que tienen Insumo-Producto en América Latina, cuadros de transacciones intersectoriales de veinte, veinticinco o treinta sectores en general, y aunque internamente las oficinas que los han estimado, pueden tener informaciones con mayor desagregación, el hecho de que no se hayan publicado implica que cuentan con un grado de confianza muy débil. Son tablas que si bien las utilizan las oficinas de Planificación, evidentemente la validez de las mismas tiene ciertas limitaciones precisamente por la gran agregación de los sectores.

De los comentarios precedentes, surge nítidamente que la estadística económica de América Latina es de baja calidad e insuficiente, como consecuencia de las limitaciones del "status" estadístico, que derivan en dificultades de orden metodológico. Esa estadística económica de baja calidad e insuficiente existe con atraso, irregularidad e inoportunidad en forma medianamente aceptable en valores corrientes y con tendencias generalmente defectuosas en términos constantes. Son casi inexistentes las estimaciones de distribución del ingreso, insumo-producto y fuentes y usos de fondos, y prácticamente es totalmente inexistente la contabilidad patrimonial y la estimación de cuentas regionales, salvo casos muy aislados, basados en análisis más bien subjetivos. Esta enumeración sintética sobre qué estadística económica existe en América Latina, se puede apreciar en el Cuadro siguiente.

Cuadro 24

Estadística económica de América Latina



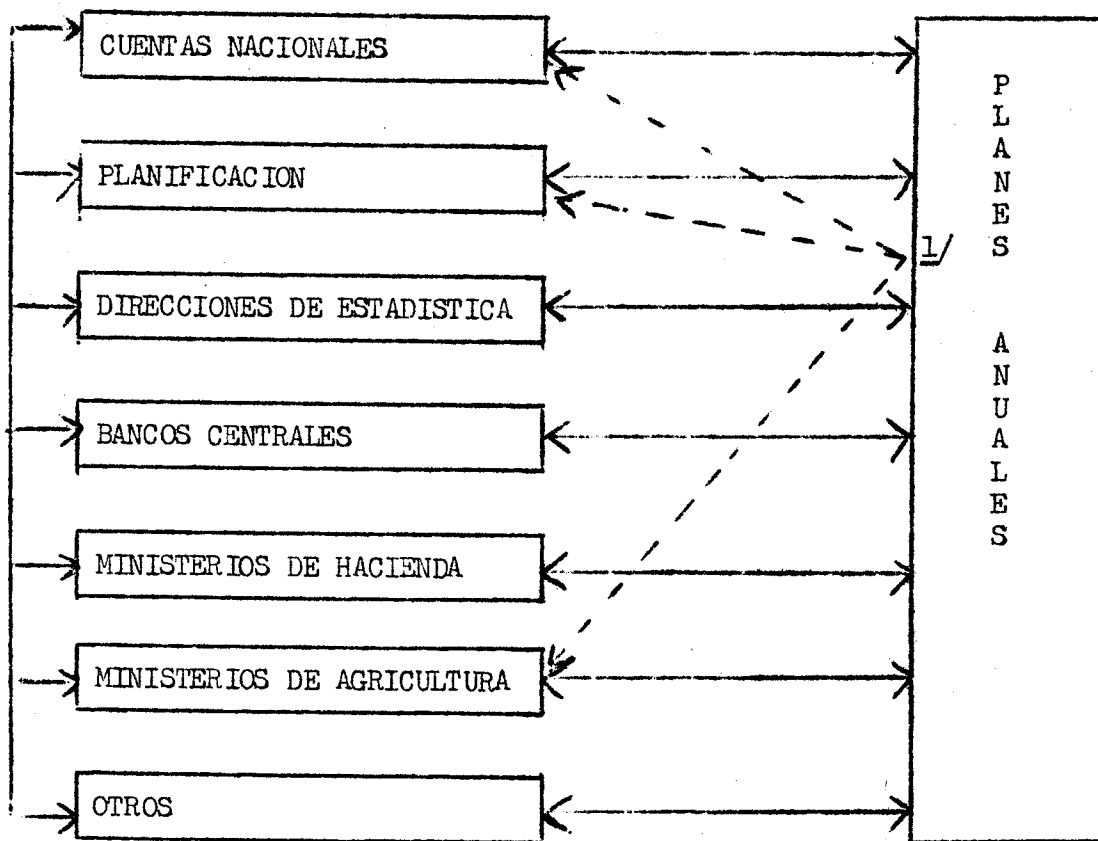
El señor Julio Barañano expresó que para referirse al tercer punto de la exposición - adaptación y organización de un sistema de información estadística para planes anuales - hay que tener en cuenta como una premisa fundamental a las dificultades ya comentadas sobre la situación estadística de América Latina, desde el doble punto de vista institucional y operativo, que deriva en limitaciones de orden metodológico. Entiende que es imposible determinar y ordenar un sistema de información estadística para presupuestos económicos o para planes operativos anuales, sin tener en cuenta el marco total de las necesidades para planificación también en el mediano y largo plazo. Esencialmente, trabajar o elaborar Presupuestos Económicos es una función que institucionalmente podrá estar dentro o fuera de una Oficina de Planificación, pero que tiene íntima relación con la misma. Por tanto, de no poder coordinar el flujo de la información estadística económica en América Latina y de no poder sistematizar no sólo para los Presupuestos Económicos sino para el conjunto de las necesidades de la planificación, desde el comienzo se tropezaría con grandes dificultades.

En el Cuadro 25 se ha representado gráficamente lo que tiene vinculación con la coordinación que debe existir. Hay Oficinas de Cuentas Nacionales, Oficinas de Planificación, Direcciones de Estadística, Bancos Centrales, otros organismos que elaboran estadísticas, como Ministerios de Hacienda, de Agricultura, Municipios, empresas privadas, empresas estatales, e incluso las Familias. Todos son fuentes estadísticas, pero algunos además elaboran estadísticas, como es el caso de las Oficinas de Cuentas Nacionales. Y frente están las Oficinas de Presupuestos Económicos o de Planes Anuales Operativos que tienen que estar en contacto primordialmente con las Oficinas de Cuentas Nacionales, ya que al igual de lo que sucede con las Oficinas de Planificación serán consumidores principales de las Cuentas Nacionales. Pero además deben estar en conexión con las Oficinas de Planificación directamente y también - por más que Cuentas Nacionales les puedan suministrar la generalidad de la información estadística económica - con las Direcciones de Estadística y con los otros organismos que se han citado como los Ministerios de Hacienda, etc. Incluso deberán realizar algún tipo de encuesta o de investigación en las familias o en empresas de lo más diversas, según se ha planteado en las exposiciones anteriores.

Se aprecia claramente la conexión muy estrecha que debe existir entre las Oficinas de Planes Anuales con las que se han enumerado a la izquierda del cuadro. A su vez todas esas instituciones están conectadas e interrelacionadas entre sí y en muchos casos las Oficinas de Planes Anuales en busca de una información o de una predicción, tienen que estar en contacto no sólo con Cuentas Nacionales, sino por ejemplo con Planificación y Ministerio de Agricultura, en tanto por ejemplo se refiera a proyecciones del Sector Agropecuario, como se señala en la línea punteada.

Cuadro 25

Coordinación de las Oficinas de Planes Anuales
con otros organismos



1/ Sector Agropecuario.

Quizás esto facilite la comprensión de lo comentado de que no se puede tratar solamente un sistema de información estadística para planes anuales sin tener en cuenta el sistema global, la conexión total entre todos los organismos que de una manera u otra están vinculados con la estadística económica.

Resumiendo, los sistemas de información estadística no han existido en América Latina en general, las Oficinas de Planificación han debido dedicar gran parte de sus esfuerzos a la búsqueda de información estadística necesaria para su actividad, tanto en la formulación, ejecución y en el control de los planes. Por lo tanto es absolutamente necesario poder llegar a un sistema de información.

Si bien se han recogido las ideas y los planteamientos realizados, no sólo en cuanto a la experiencia de Francia y de Argentina, sino también

/en cuanto

en cuanto a lo expuesto desde el punto de vista global y sectorial, conviene al tratar el tema de un sistema de información; con todas las limitaciones enumeradas, y con vistas únicamente a los planes anuales, partir de la filosofía que se señalaba en los planteamientos globales. Se decía que en cuanto a los Presupuestos Económicos, que "las economías latinoamericanas y los cambios que deben operarse en ellas hacen que los Presupuestos Económicos tengan que tener un carácter activo en la conducción del proceso productivo", en una primera fase, y que ese "debe ser el objetivo de alcanzar en un plazo razonable con respecto a la utilización de los mismos como complemento de los planes de desarrollo". Se agregaba que "sin embargo en el futuro inmediato el objetivo debería ser menos ambicioso y apuntar aunque no exclusivamente con mayor énfasis a prever el comportamiento de la economía y a poner en un marco coherente el conjunto de decisiones que conforman la política económica".

También debe tenerse en cuenta que no es posible determinar un único sistema para planes operativos en toda América Latina, ya que la situación es bastante distinta en cada uno de los países. Si se pueden establecer algunos puntos comunes, como por ejemplo, la necesidad de que el equipo encargado de los Planes Anuales tenga una conexión muy estrecha con las Oficinas de Cuentas Nacionales. Quizás al principio sería conveniente que el relevamiento estadístico no lo realice el equipo encargado de los presupuestos económicos, sino que busque la colaboración de la Oficina de Cuentas Nacionales é incluso de las Direcciones de Estadística y de las Oficinas de Planificación.

Seguramente en los primeros años, al institucionalizarse las Oficinas de Planes Anuales, se encontrarán grandes dificultades en cuanto a la concreción de un equipo investigador. Es otra razón que abona la idea de que es muy importante la conexión con los organismos estadísticos que ya existen y en especial con el de Cuentas Nacionales, tratando de lograr que éste efectúe el cierre de las estimaciones en tiempo y en forma que sean útiles a los fines de los Planes Anuales.

Debe tratarse de que con la colaboración de las Oficinas de Cuentas Nacionales, puedan estimarse las proyecciones de las principales variables, para que en abril de cada año se pueda contar con la información básica del documento a presentar en mayo.

Se ha aceptado, de acuerdo a lo conversado en el Seminario. En mayo del año cero se tendría el Plan Anual de Orientación del año 1; en septiembre, el Plan Anual Operativo del año 1, para lograr después en mayo del año siguiente el Plan Anual Operativo Revisado.

Se requeriría pues que aparte de la estadística que usualmente maneja Cuentas Nacionales, se coordine desde la Oficina de los Planes Anuales, para que sea ejecutada conjuntamente entre Cuentas Nacionales y Dirección de Estadística, una encuesta a los empresarios industriales al comienzo del año que en principio no debería solicitar más allá de la producción del año anterior. En casi todos los países las Oficinas de Cuentas Nacionales cuentan con esa información en forma directa o a través de Direcciones de Estadística o de otros organismos como Direcciones de Industrias, en casi todos los casos en forma anual y en algunos en forma trimestral. Deberán solicitarse los datos

/de producción

de producción del año anterior, producción prevista en el año corriente, y los datos de una previsión de la producción para el año siguiente. Las tres preguntas en volumen físico, en valor, y además algún tipo de pregunta cualitativa. Esta encuesta, luego del primer año necesariamente debería efectuarse con mayor frecuencia. Si bien en cierto modo es una información de tipo coyuntural en cuanto a la previsión, sería ideal que fuese ejecutada en el futuro por el mismo equipo del Plan Anual, no desde el principio por las dificultades que enfrentará la Oficina al estructurarse en los primeros años.

En la exposición del Sector Industrial se planteó con todo detalle, mostrando sus ventajas e inconvenientes, un tipo de encuesta con preguntas de tipo cualitativo, que se podrían cuantificar con cierta facilidad. Si bien se entiende que es un método de análisis muy apropiado y aceptable a los países de América Latina, su ejecución debería efectuarse en forma gradual.

La precedente aseveración es válida también para todo el sistema de información estadística, que como tal sólo se ha de lograr luego de etapas sucesivas, en forma paulatina, atendiendo a la conformación particular de cada país en el orden institucional y en el operativo, teniendo en cuenta las dificultades propias de cada realidad nacional.

El equipo de Presupuesto Económico en coordinación con los sectorialistas agropecuarios (justamente es lo que está señalado con la línea punteada en el Cuadro 25 anterior) debe tratar de terminar las informaciones y las estadísticas necesarias para el referido sector. No existirían en este campo mayores dificultades, porque es en general la estadística del Sector Agropecuario la que mejor organizada está en América Latina. Es una labor que debería realizarse conjuntamente con los sectorialistas de Cuentas Nacionales y con los sectorialistas de Planificación, con las correspondientes dependencias del Ministerio de Agricultura y debe ejecutarse conjuntamente para no duplicar los esfuerzos.

Existirían algunas dificultades en las necesidades planteadas por el Sector Transporte, tanto en cuanto a la información del flujo de mercaderías transportadas como también en cuanto a algunos de los insumos requeridos. Prácticamente no existe salvo en algún país, fuente y lugar donde se pueda solicitar la referida información. Quizás es relativamente fácil en el caso de los principales insumos (combustible, cemento), pero en algunos otros pueden tropezarse con dificultades para tener en los tres primeros meses de cada año la información requerida. Esto no debe llamar la atención, porque como ya se ha señalado Cuentas Nacionales y Planificación, tienen los mayores problemas, en las estadísticas de Transporte, porque es muy difícil su estimación.

En cuanto a las necesidades del Sector Público, quizás la coordinación estadística es más fácil que en algunos de los anteriores, en tanto se vaya implantando la técnica de los Presupuestos por Programas. No obstante, una de las vinculaciones y conexiones más importantes con las Oficinas de Cuentas Nacionales, es tratar de que éstas presenten la Cuenta del Sector Público de acuerdo a las necesidades del Sector Público de Planificación y también en

/el caso

el caso particular de los Presupuestos Económicos. En algunos casos la información se tiene en Cuentas Nacionales y es simplemente una forma de presentación del resumen total. En muchos otros casos la estadística del Sector Público de Cuentas Nacionales, no condice con las necesidades de Planificación o de los Planes Anuales.

Respecto a las necesidades de Comercio Exterior, no existirían dificultades en cuanto al Plan Orientador inicial, en mayo del año inicial, ya que simplemente se requerirían las informaciones de importaciones y exportaciones, en volumen y en valor y por tipo de mercadería con alguna clasificación. En general los Bancos Centrales, que son los que tienen la responsabilidad del relevamiento estadístico del comercio exterior, cuentan con esta información aunque en muchos casos las tabulaciones no son eficientes. No obstante, las dificultades se acentuarían en lo relativo al Plan Operativo o sea en el mes de septiembre, Plan Operativo Anual, porque se ha establecido la necesidad de tablas de Insumo Producto. Muy pocos países tienen en América Latina Tablas de Insumo-Producto y se requerirían algunos años para su estimación y evidentemente no con la deseada desagregación.

Sintetizando, para lograr un Sistema de Información Estadística para Planes Anuales, se requiere en primer lugar apartarse del problema de la generalidad de la información estadística. No se debe hablar de un sistema de información estadística sólo para planes anuales sin referirse a un sistema de información estadística total. Simplemente, se podrán mencionar algunos tópicos pero no se podrá lograr una verdadera sistematización.

Es imprescindible fortalecer las Oficinas de Cuentas Nacionales, establecer una estrecha conexión con las mismas, coordinar continua y diariamente si es posible, por ser éstas principales productores de la estadística económica, por contar con equipos con un mejor conocimiento en principio, por la experiencia en la investigación económica, y por el mayor conocimiento y experiencia que los posibilita en mejor forma para colaborar en las proyecciones.

A veces hay dificultades por parte de las Oficinas de Planificación para obtener proyecciones del Producto en las Oficinas de Cuentas Nacionales, pero siempre debe contarse con el asesoramiento de las Oficinas de Cuentas Nacionales. A veces se encuentran dificultades para determinar una conjetura sobre la evolución del Valor Agregado, por ejemplo, en el año corriente, y en muchos casos las Oficinas de Cuentas Nacionales no comprenden que son quienes mejor están, con una posibilidad mayor, de lograr con más confianza las cifras de una estimación conjetural de la evolución de las variables económicas en el año corriente.

El comentado fortalecimiento implica además la necesidad de que ciertas estimaciones de Cuentas Nacionales se efectúen según clasificaciones distintas, como por ejemplo las Cuentas del Sector Público. Además debe estimarse el estudio de Tablas de Insumo-Producto, Cuentas de Fuentes y Usos de Fondos y la necesidad de que se analicen en detalle los sectores claves de la economía. Sería el caso del segmento rural tradicional y además un segmento

clave para cada una de las economías (el cobre para Chile, el petróleo para Venezuela, etc.)

El señor Jorge Israel hizo algunos comentarios sobre la existencia de diversas instituciones a cargo de las estadísticas en América Latina, estableciendo que si bien se constata una gran duplicación, muchas veces es como consecuencia de que las informaciones que producen los organismos responsables no se adaptan a las necesidades de la programación, por falta de una coordinación adecuada. Planteó la duda sobre si se podrá obtener un conjunto de estadísticas hasta cierto punto útiles, si se mantiene la actual división de oficinas de estadísticas un tanto rutinarias que están generalmente en los Ministerios de Economía o de Hacienda a cargo de censos, otras oficinas más "intelectualizadas" en Cuentas Nacionales y otros análisis estadísticos en Planificación. Preguntó qué solución sería aconsejable en el esquema respecto a la ubicación de Cuentas Nacionales para asegurar un mejor funcionamiento del sistema. Ha observado en algunos países de América Latina que los grupos de Cuentas Nacionales son muy reducidos, muchas veces muy cerrados, y muy exclusivos. Como se podría compatibilizar un sistema de informaciones para planes único y racional, sin que aparezcan o sin que persistan las duplicaciones.

El señor Julio Barañano respondió que quizás, teóricamente y en principio, sería idea que todos los organismos que elaboran estadísticas fueran uno solo, que hubiera una centralización estadística total, lo que derivaría en una buena coordinación interna.

En cuanto a la razón que explica porqué las Oficinas de Cuentas Nacionales no están en las Direcciones de Estadística, o incluso en las Oficinas de Planificación, se debe a que en los Bancos Centrales se contaba con equipo, personal, técnicos, apoyo, recursos, que facilitaban la formalización y organización de un equipo que tomara a su cargo plenamente esta responsabilidad. Pero en muchos casos los Bancos Centrales tienen una dirección en cierto modo independiente de las oficinas de Planificación o de los Ministerios de Hacienda, o totalmente independientes de las Direcciones de Estadística. En muchas oportunidades las Cuentas Nacionales han sido dejadas un tanto de lado, en los Bancos Centrales, por necesidades de otro tipo de estadísticas, y de otro tipo de informaciones de corto plazo, en general. Esto ha traído como consecuencia que los equipos de Cuentas Nacionales se hayan debilitado, visto lo cual es importante como condición sin ecuánim, para esta sistematización, el fortalecimiento de las Oficinas de Cuentas Nacionales. Claro que al fortalecer únicamente las Oficinas de Cuentas Nacionales, probablemente mantenga el divorcio que existe con ese tipo de estadística un tanto rutinaria que en general está a cargo de las Direcciones de Estadísticas. De ahí que sería conveniente un organismo central que coordine las estadísticas totales.

El señor Federico Herschel comentó que la formulación de los planes anuales necesita de un tipo de investigador con inquietudes propias de un determinado tipo de problema, y es bastante difícil pensar que en América Latina las oficinas de estadística puedan hacer este tipo de investigación. Esto por dos razones: En primer lugar por el problema de la imperfección

actual, y segundo - y esto se vincula más con ese presupuesto básico, que el tipo de investigación que se hace es nuevo; en general en América Latina, porque se piden datos del futuro. Es decir, es muy simple preguntar a una empresa cuánto ha producido el año pasado, o que es lo que va producir el año que viene.

Continuó manifestando su acuerdo respecto a que tiene que haber íntima conexión entre las Oficinas de Presupuestos Económicos y Cuentas Nacionales, ya que es el marco de referencia fundamental para los planes operativos anuales, pero que debería pensarse en otras personas que se dediquen a esta tarea, porque son otro tipo de problemas con los cuales hay que familiarizarse.

El señor Jacques Mayer comentó que la situación estadística en América Latina se parece mucho a la que existía en varios países europeos, particularmente en Francia, después de la Guerra. Una gran falta de coordinación y de calidad de las fuentes primarias, además de todas las características que figuran en el cuadro que muestra la situación estadística de América Latina. La evolución operada en Francia no puede servir de modelo, porque está ligada a circunstancias particulares, a la existencia de ciertas personalidades más dinámicas que otras, pero cree que lo más importante es tener las dos ideas generales que han sido indicadas, es decir primeramente la necesidad de una adecuada coordinación estadística a través de una organización administrativa o un centro encargado de la información estadística que tenga responsabilidad total. Por supuesto que en el caso de los presupuestos económicos pueden haber tipos de información particular, que es más interesante obtener directamente en el organismo especializado o en algún otro organismo, pues se puede pensar que existen organismos especializados que hacen diversas encuestas por sondeo destinadas tanto a los presupuestos económicos como a otros fines. Sin embargo, si hay un organismo central encargado de la información económica, es muy importante que reciba instrucciones de los organismos utilizadores de la estadística. Debe pensarse que en el Cuadro 25 deben existir también conexiones de derecha a izquierda, que no representarían flujos de informaciones, sino demandas de informaciones. Por lo demás siempre existen datos estadísticos que van desde los organismos utilizadores a los organismos estadísticos. En cuanto a la mejor ubicación del organismo central de información, es difícil de precisarlo de una manera general, pues se puede pensar muy bien que en ciertos países es más fácil crear un nuevo organismo que cambiar uno antiguo. La ubicación es una cuestión que debe ser resuelta tomando en cuenta la existencia de un grupo dinámico deseoso de coordinar la información.

Continuó el señor Mayer expresando la importancia que tiene la segunda conclusión expuesta de que habría que reforzar las Cuentas Nacionales. En América Latina debería aprovecharse el resultado de la experiencia de los países europeos en esta materia, pues éstos han comprendido cada vez con mayor énfasis que la Contabilidad Nacional no es una rama particular de la estadística económica sino que es el marco general del conjunto de la información económica. Este nuevo rol de la Contabilidad Nacional ha permitido en muchos países mejorar la información estadística, y Noruega es un caso típico en este sentido. Todas las informaciones estadísticas se desarrollaron en el marco de la Contabilidad Nacional lo que trajo consigo una gran economía de

/medios obteniendo

medios obteniendo resultados muy importantes. Actualmente en Francia se orientan los esfuerzos en la misma dirección, y esto ha facilitado el descubrimiento de dobles empleos estadísticos en diversos campos, así como el mejoramiento de la información estadística. Si la Contabilidad Nacional fuese el centro de información estadística, debería ser preparada precisamente por un grupo que se sienta responsable de la información estadística en general.

El señor Carlos Matus expresó que de la exposición se deduce claramente que en América Latina no hay planificación de las estadísticas en contraposición al hecho de que existe algún tipo de planificación para la economía en su conjunto. Existen diferentes organismos produciendo diferentes tipos de estadísticas en oportunidades que no corresponden, con métodos inadecuados, con conceptos que tienen que ser reconvertidos para poder ser utilizados, etc. Es decir, la conclusión obvia es que así como se pretende planificar la economía, con mayor razón debería planificarse también la estadística para servir a la planificación económica comenzando con un inventario de las necesidades, estudiando y racionalizando el flujo de la información estadística. Si así se operara, se constataría que casi todas las instituciones al mismo tiempo son productoras y usuarias de estadísticas. Unas más enfáticamente pueden ser usuarias, otras con más intensidad pueden ser productoras, pero en general todas son productoras y usuarias. Eso quiere decir que el sistema natural de producción estadística es muy descentralizado, aunque cree que debería seguir siendo descentralizado. Hay experiencia de casos en que se ha pretendido crear una especie de gran organismo de generación estadística sin ningún éxito. En cambio la planificación de las estadísticas debería ser centralizada, a través de un cuerpo central que determine qué tipo de estadísticas deben producirse, en qué forma, qué organismos tienen que producirla, tratando de eliminar duplicaciones innecesarias. Determinaría cuándo deben producirse esas estadísticas, con qué oportunidad y frecuencia, cómo deben canalizarse hacia los diferentes usuarios, con qué concepto, método y clasificación deben producirse, es decir, sería una planificación completa de todos los flujos de información estadística. Esto sólo lo podría encarar un cuerpo central pequeño que no formulara ningún tipo de estadística, pero que rigiese el proceso de formulación de estadísticas en los países en relación a las necesidades de planificación.

/Síntesis sobre

Síntesis sobre las posibilidades de aplicación de los presupuestos
económicos en los países de América Latina

El señor Cristóbal Lara, en breves palabras, hizo referencia al proceso de gestación y ejecución del seminario de planes anuales, derivado de la necesidad creciente en el ámbito latinoamericano por este tipo de asesoramiento, como un complemento indispensable en las labores de planificación a mediano y largo plazo. Para su concreción, como en oportunidades anteriores respecto a otro tipo de vinculaciones, se tuvo desde un principio el invalorable aporte del Gobierno de Francia y de sus técnicos. De esta manera los funcionarios del Instituto y, en especial, de la División de Servicios de Asesoría, han podido a lo largo del Seminario, analizar a fondo el problema de los presupuestos económicos y de los planes operativos anuales.

Conforme lo acordado, en la reunión final se expusieron a manera de síntesis los tópicos más importantes analizados anteriormente.

La exposición estuvo a cargo de los señores Jacques Mayer y Carlos Matus. El primero se refirió sintéticamente a cómo apreció el desarrollo del seminario, en tanto que él segundo comentó las perspectivas desde el punto de vista latinoamericano.

El señor Jacques Mayer expresó que una de las características más importantes de los trabajos derivados del seminario, ha sido la puesta en evidencia de la diferencia existente entre los planes a mediano plazo y los planes anuales. Cree que ese es uno de los resultados positivos del seminario, pues la mayoría de los participantes estaba más acostumbrado al primer tipo de proyecciones y la mayor parte de las discusiones de hecho han sido dedicadas a estas diferencias. Se tendrá una visión sintética de estas discusiones viendo las principales diferencias que se refieren a los objetivos, al análisis de la economía, a los instrumentos de política económica estudiados, a los modos de preparación de estas diversas previsiones, a los medios de control y finalmente a los hombres mismos que elaboran estas proyecciones. Igualmente existen diferencias en los métodos a las que se referirá un poco más ampliamente.

En primer lugar comentó que los objetivos son diferentes. Los planes a mediano plazo tienen por finalidad esencial promover y hacer cambios, transformar la economía, ya se trate de cambios profundos llamados estructurales o a veces cambios dentro de una misma estructura. Los planes a mediano y largo plazo insisten sobre los cambios. Por el contrario los planes a corto plazo tienen por finalidad esencial buscar un equilibrio y armonizar el conjunto de las decisiones que se toman cada año tanto por el sector público como por el sector privado. Se podría pensar por lo tanto en una oposición completa de estos dos tipos de planes, pero muy por el contrario son complementarios. Un plan a corto plazo, si no existiera un plan a mediano plazo tendría probablemente una tendencia conservadora, y un plan a mediano plazo si no se basa en un plan a corto plazo podría dejar escapar fenómenos muy importantes que permiten realizar el equilibrio económico. Este Seminario

/destacó muy

destacó muy bien la manera cómo estos diferentes objetivos deben completarse y en particular cómo los planes a corto plazo deben servir como objetivos exógenos a los cambios de estructura que han sido contemplados en el plan a mediano plazo, y de esta manera, ayudar a realizarlos.

Una segunda diferencia ha sido aclarada. Se trata de la diferencia sobre los puntos de vista de la economía o si se prefiere la diferencia de diagnóstico sobre la economía. Los planes a mediano plazo en general analizan las tendencias de la economía, tratan de destacar los cuellos de estrangulamiento de carácter estructural. Por el contrario los planes a corto plazo analizan la economía desde un punto de vista más coyuntural. Tomando en particular en consideración los caracteres especiales del año de base, si por ejemplo hubo una mala cosecha en 1965 esto no cambiará mucho las perspectivas de un plan para 1970, pero si derivará en cambios del tipo de política económica a adoptarse para el año 1966. Estos elementos de carácter coyuntural son a menudo los que se toman en consideración por los responsables de la política económica, por los Ministros de Finanzas que se arriesgan de esta manera a perder de vista las necesidades de los planes a mediano plazo si no fuesen tomadas en cuenta por los presupuestos económicos. Por lo tanto se observa que no hay que considerar los planes a corto plazo como un medio de descubrir problemas estructurales sino simplemente como un medio de resolverlos, una vez que han sido descubiertos por medio del análisis a corto o a mediano plazo.

Una tercera diferencia fue la que se refiere al punto de vista sobre los instrumentos de política económica a poner en marcha, y eso bajo dos puntos de vista. Primero, por la naturaleza de sus instrumentos. En los planes a mediano plazo en general se pone en obra programas. A menudo se piensa en programas de inversiones y particularmente en las inversiones públicas que son lo esencial de los planes a mediano plazo. También se ponen en marcha programas de servicios. Por el contrario los planes a corto plazo utilizan los instrumentos generales de la política presupuestaria y de la política monetaria. Se sirven de diferentes mecanismos de financiamiento, de la acción del Estado sobre los precios, sobre las tarifas, sobre los impuestos, etc. Por lo tanto se acercan más bajo este punto de vista a las preocupaciones corrientes de los ministros de finanzas. Pero todos estos elementos de política anual de hecho tienen también consecuencias a mediano plazo, que en general no están estudiadas en los planes a mediano plazo y aquí nuevamente se observa la importancia de completar cada tipo de previsión por otra. En el mismo sentido a propósito de las diferencias sobre los instrumentos de política económica, hay que señalar igualmente que existen diferencias sobre su existencia misma y esto igualmente ha sido puesto en evidencia en las discusiones. En los planes a mediano plazo sucede que los medios de política económica son simplemente ignorados y se reemplazan por simples esperanzas de cambios. Es ciertamente el caso para los planes franceses, pero cree que también es el caso de otros países. Se hacen proyecciones suponiendo que hay cambios en los comportamientos mientras que los medios para promover estos cambios no figuran en el plan. Además a la inversa en los planes a corto plazo es imposible efectuar un cambio sin explicar el porqué y es por lo demás una de las razones por las cuales los planes a corto plazo tienen una tendencia conservadora pues cuando verdaderamente se tiene que describir la relación

entre una medida y su efecto se encuentran a veces dificultades. Por ejemplo, el 5° plan francés supone que los gastos del Estado en materia de seguro social se desaceleran sensiblemente con relación a la tendencia precedente, pero quienes preparan los planes a mediano plazo no han puesto en el plan como debería hacerse, y es a propósito de los planes a corto plazo que cada año hay que describir las medidas de desaceleración de estos gastos, que no son medidas fáciles ni medidas populares fáciles de tomar, en particular cuando hay una elección en el curso del año. Pero, en resumen, es imposible en un plan a corto plazo describir una desaceleración de estos gastos sin describir como se obtendrán. Un ejemplo de esta misma naturaleza se citó en el Seminario a propósito del comercio exterior.

Una cuarta diferencia se refiere a los modos de preparación. Por un lado esta diferencia se refiere al tiempo de preparación. Para los planes a mediano plazo se dispone de tiempo, si se hace un plan cada 4 o 5 años esto deja un tiempo bastante largo para preparar el plan siguiente. Por el contrario para los planes a corto plazo en general hay apresuramiento. Se necesita una gran regularidad en el trabajo pues un presupuesto económico o un plan anual que llega muy tarde pierde su eficacia por lo menos bajo el punto de vista de la orientación de la política económica, y es por esto que hay una gran necesidad de una planificación en la organización del trabajo de preparación.

En el mismo sentido, otra diferencia de este tipo estriba en que para los planes a mediano plazo es posible tener una gran concentración de estudios y trabajos que están especialmente diseñados para el plan. Una vez cada cinco años se puede solicitar a los organismos administrativos o a los organismos privados hacer un trabajo particular. Se puede entonces imaginar para la preparación de estos planes un grupo de trabajo reunido especialmente durante 2 ó 3 años y que reúna la información necesaria y prepare un plan. Este modo de preparación es imposible para los planes anuales y es por lo tanto necesario que su organización mantenga relaciones regularmente con todo el conjunto de la administración económica. Verdaderamente debe formar parte de ella, pues no hay tiempo durante la preparación de un plan anual de establecer dichas relaciones. Deben estar establecidas regularmente y ser muy estables.

Una quinta diferencia es la que se relaciona con el control de dichas previsiones. No se refiere al control en el curso de la ejecución sino el control ex post, lo que los anglosajones llaman un "post mortem". Bajo este punto de vista los dos tipos de planes son muy diferentes. Un plan a mediano plazo se controla cada cinco años, hay que esperar cinco años para saber si el plan se realiza o no. En ese lapso pueden cambiar las condiciones imperantes, pueden suceder hechos exteriores que no habían sido tomados en consideración en el plan, algunas veces los gobiernos cambian. De manera que cuando el plan no está realizado, en general existe la tendencia a pensar que es a raíz de los acontecimientos exteriores y que no es a raíz de los errores de preparación del plan. De todas maneras es muy difícil distinguir estos dos motivos. En los planes a corto plazo el control se hace todos los años y muy a menudo entre la preparación de un plan anual y su realización, nada ha sucedido de extraordinario, y se tiene por lo tanto una posibilidad

/constante de

constante de verificar lo que se ha hecho. Esto representa una restricción muy dura en la preparación de los presupuestos económicos, ya que los equipos de planes anuales no tienen mucho reposo, como por lo demás el seminario lo ha demostrado tratando de establecer un calendario de planes anuales.

Finalmente, la última diferencia radica en que los hombres que preparan los dos tipos de previsión deben tener características muy diferentes y cree que también es una consecuencia muy clara del seminario. Para los planes a mediano plazo es necesario ser imaginativo, tener un espíritu creador, tal vez también se necesite una cierta dosis de inocencia. Para los planes a corto plazo es muy conveniente ser optimista pero igualmente hay que tener también más sentido de la realidad, hay que ser más paciente y hay que comprender bien que un plan anual no es nunca una gran cosa, nunca transforma un país. En el mejor de los casos corrige errores pero verdaderamente se necesita que los hombres que lo preparan tengan conciencia de la diversidad existente entre lo que se quiere y lo que se puede realizar cada año.

De todas estas diferencias el seminario llegó a la conclusión de que los planes a mediano y corto plazo son cosas muy diferentes pero íntimamente relacionadas y después de haber analizado estos aspectos durante más de tres semanas, causa asombro pensar que en muchos países se haya hecho un tipo de plan sin hacer el otro. Si se toma por ejemplo el caso de Holanda, que hace planes anuales desde hace mucho tiempo y que solamente ahora comienza a hacer planes a más largo plazo, se ve que los planes a corto plazo tenían sin embargo un contenido que se parecía a los planes a mediano plazo, por ejemplo magnitudes como la productividad que son conceptos muy útiles para los planes a mediano plazo y menos para los a corto plazo; eran una variable clave para los presupuestos económicos holandeses. Y ahora que hacen los dos tipos de previsión es más fácil separar lo que es propio a cada tipo de previsión, para luego hacer la síntesis que proporciona una imagen de un desarrollo a mediano plazo y el medio de realizarlo cada año.

Continuó el señor Jacques Mayer manifestando que en lo que respecta al método abordará simplemente cuatro puntos para hacer una síntesis de lo se dijo en el seminario.

Primero, la metodología general es utilizar todas las informaciones disponibles, directas, relaciones econométricas, volviendo a colocar todas estas informaciones en un cuadro contable, resaltando bien las interdependencias entre las variables económicas.

En el curso del Seminario se vió que esto conducía a dos tendencias en la preparación de los presupuestos económicos. Por un lado una tendencia basada en el estudio del pasado haciendo en general previsiones globales por medio de relaciones econométricas y de una manera bastante centralizada. Por otro lado una tendencia basada en las informaciones directas que se tienen a menudo sobre el futuro próximo con previsiones más detalladas, más descentralizadas y refiriéndose menos a la econometría, lo que no quiere decir que no se refiera a las matemáticas. Se vió el ejemplo de un modelo formulado de una manera matemática tratando de describir el segundo tipo de preparación de presupuesto económico^{1/}.

1/ Modelo preparado por el Instituto y por la Oficina de Planificación de Chile

Se vió en el seminario cómo siempre se hace un compromiso entre estas dos tendencias. En el caso francés este compromiso es diferente para los presupuestos exploratorios, es decir a bastante largo plazo, y los presupuestos previsionales. Igualmente ese compromiso se ha hecho en el caso de Argentina, en donde los trabajos han sido comenzados con un sentido muy preciso de la realidad de los trabajos más urgentes a poner en marcha.

Un segundo enfoque desde el punto de vista del método es la importancia de la descripción precisa del año de base. Un plan a corto plazo es muy fácil de hacer si se tiene una buena descripción de la economía, porque no da más que un pequeño paso hacia adelante; un año no es gran cosa, la economía no cambia mucho y si tiene una buena contabilidad nacional bien adaptada al problema del país en cuestión y a su estructura, la proyección es fácil de hacer y de utilizar.

Un tercer punto metodológico estudiado durante el seminario, es el papel particular que juega el gobierno y la previsión y el análisis de los gastos de gobierno. Bajo este punto de vista el análisis realizado proporciona un progreso para la metodología de los presupuestos económicos en la medida en que ha sido posible ver cómo un análisis por programa del presupuesto fiscal como se hace en muchos países de América Latina se integra bien en la preparación de los planes a corto plazo.

Finalmente el último punto metodológico abordado fue el examen de la importancia de las variantes del presupuesto económico. Aun cuando se hace una siempre previsión se ha visto que siempre es posible estudiar el efecto sobre la previsión de hipótesis diversas en lo que respecta a los acontecimientos exteriores o en lo que respecta a la acción misma del Estado. Se vió como el examen de estas variantes permite estudiar con anticipación cuáles son las diferentes trayectorias que pueden desarrollarse para la realización de un plan.

A continuación el señor Carlos Matus ofreció una síntesis breve sobre las discusiones planteadas en el Seminario en relación a la aplicación y la técnica de los planes anuales en América Latina. La exposición la dividió en torno a tres preguntas que consideró importantes. La primera pregunta ¿Porque se cree que son útiles los planes anuales operativos en América Latina? La segunda pregunta ¿Cómo serían aplicables, que tipo de metodología, cuál sería la concepción sobre los planes anuales para los países de América Latina.

En primer lugar, después de algunas discusiones, se llegó a la conclusión de que si los planes de mediano plazo no se cumplen, en parte obedece a la inexistencia de planes anuales. Una de las causas principales del incumplimiento de los planes es que plantean una serie de cambios para los cuales no existen las condiciones políticas adecuadas, pero hay elementos de menos importancia que están en los planes, pequeñas racionalizaciones, que ni siquiera son incorporadas realmente, lo que es atribuible a la inexistencia de una metodología o de una técnica que esté en funcionamiento para coordinar las acciones del corto plazo. La aplicación de planes anuales en una modesta primera fase influirá en algún grado en los países para superar el

/incumplimiento de

incumplimiento de los planes a mediano plazo.

Una segunda razón está relacionada con los sistemas de información estadística. Los planes anuales plantean el problema de que son grandes insumidores de información estadística, pero al mismo tiempo que están en funcionamiento son grandes productores de información estadística, muy útil para mejorar la calidad y precisión del plan a mediano plazo.

En tercer lugar se discutió en el seminario de que en general existe, debido a múltiples causales, una desconexión entre los medios técnicos de planificación y el medio político. Esta situación es reforzada por el hecho de que no existe una técnica de planes anuales, porque como éstas plantean los problemas más corrientes del corto plazo, problemas que están más al alcance de la preocupación de los diferentes ministros, sería un valioso instrumento que les permitiría apreciar coordinadamente, en conjunto, las decisiones que se van a tomar para el año próximo. Contribuirían a facilitar la comprensión entre los medios técnicos de planificación y el nivel político.

En cuarto lugar, los planes anuales serían útiles como un instrumento de control ex ante y ex post de los planes a mediano plazo. En muy pocos países hay un sistema de indicadores que permita tener una idea del cumplimiento de estos planes en relación a las metas anuales. No se tiene una idea precisa de en qué grado se están cumpliendo esos planes y no existe ningún método para ir haciendo previsiones y controlando al mismo tiempo. Al contar con una técnica de planes anuales se lograría aplicar un control ex ante en el sentido de que como anticipadamente se especifican determinadas acciones para el año siguiente, existirá una relación entre esas metas y lo planteado en los planes a mediano plazo. Esas metas pueden contener desviaciones mayores o menores con respecto al plan de mediano plazo pero en todo caso tienen que tener una explicación y una justificación del grado en que se pretende o no cumplir el plan de mediano plazo. Habrá también un control ex post porque el cumplimiento de cada plan anual es parte del proceso de formulación del plan anual siguiente de manera que se tendría también una idea de como se van cumpliendo los planes a mediano plazo.

Una quinta razón deriva del hecho de que en la mayoría de los países latinoamericanos existe una gran incomunicación dentro del sector público. Como es imposible llevar a la práctica una técnica de planes anuales dentro de un medio de incomunicación se crea la necesidad de una participación de toda la administración pública en su formulación. Esto no implica decir que los planes a mediano plazo deban hacerse sin participación de la administración pública, pero generalmente se plantean así. Pero en el caso del plan anual es imprescindible lograr una activa participación de las diferentes unidades del sector público.

Una sexta razón se deduce de la necesidad de que los planes anuales tengan cierta cronología y cierta rigidez, porque deben ser útiles para el año siguiente. Esto implica que hay que organizar un sistema de información estadística para que ésta fluya normal y oportunamente. El diseño del sistema atenderá las necesidades de los planes anuales para que éstos puedan

/formularse en

formularse en tiempo. De manera que la introducción de una técnica de planes anuales obligará a sistematizar la información estadística, lo que también será útil para todo el sistema de planificación.

Y por último hay una razón o dos razones de peso por lo cual nosotros creemos que es útil la aplicación de esta técnica que son las siguientes.

Por otra parte en América Latina se ha introducido en los últimos seis años la técnica de presupuesto por programa que ha dado resultados más formales que sustantivos, justamente porque no ha habido una técnica de planes anuales. El instrumento presupuestario ha estado a la espera de una ayuda sustantiva para plantear una racionalización del gasto público en función de metas concretas. La existencia de planes anuales permitirá aprovechar en mayor medida todo el esfuerzo que ya se ha hecho anteriormente en materia presupuestaria.

Un último argumento a favor de la implantación de los planes anuales es que los gobiernos en este momento están solicitando colaboración en el diseño y formulación de los mismos. El caso más concreto es el de algunos países de Centroamérica, donde ya se ha prestado asistencia en la formulación y ejecución de algunos proyectos estratégicos.

El señor Carlos Matus se refirió luego a cómo podría aplicarse una técnica de planes anuales en América Latina. Se ha discutido un planteamiento por etapas, en el que la primera fase sería aplicable a los países que están más atrasados en las técnicas de planificación, poniendo énfasis en programas de ejecución de proyectos estratégicos. Se elegirían dentro del plan de mediano plazo, los elementos que son realmente fundamentales y viables, y luego se trataría de llegar a su ejecución a través de una detallada secuencia de todos estos programas estratégicos. Se pondría énfasis en torno a este grupo reducido y estratégico.

Aunque esto sería muy rudimentario, permitiría dar un paso adelante que derivaría en una sustantiva coordinación entre el plan a mediano plazo y el presupuesto, en ausencia de una sistematización más coherente y más refinada.

En otros países sería ya posible la aplicación de un marco macroeconómico aunque sea rudimentario, que le dé solidez a los planteamientos del año siguiente. Se basaría en modelos relativamente simples, y se dejaría de lado el problema de los precios corrientes y de financiamiento intermedio, que introducen una gran complejidad en la técnica de los planes anuales. Es decir, se aplicaría una técnica de planes anuales a precios constantes. Esto podría parecer en principio un contrasentido porque una de las diferencias que se comentaron en las discusiones del Seminario entre los planes anuales y los planes a mediano plazo, es de que en los primeros el problema esencial es trabajar a precios corrientes, por todo lo relativo a la tasa de salarios, la ley general de precios y el problema de política monetaria. Pero al mismo tiempo que es esencial, introduce una complejidad mayor. Entonces en esta fase, para ir graduando la complejidad, se ha pensado en los planes anuales a precios constantes. La comparación con el plan a mediano plazo se haría en volumen físico.

/En todo

En todo caso en lo que se refiere al modelo global macroeconómico de esta segunda fase, se haría algún esfuerzo para expresarlo a precios corrientes, porque una previsión del alza de precios daría una idea sobre el nivel del presupuesto fiscal para el año siguiente.

La tercera fase en la aplicación de estos planes anuales sería ya con un mayor grado de refinamiento. La cronología del plan anual estaría muy ligada al sistema presupuestario.

Un plan anual de orientación sería el equivalente de lo que en Francia se llama el presupuesto económico exploratorio, que se hace más o menos en el mes de mayo.

En Latinoamérica, dado que también el presupuesto fiscal es de enero a diciembre, habría que tener el plan anual de orientación del año 1 alrededor de mayo o junio del año 0. Su función principal sería servir de marco general para la formulación del presupuesto del sector público y conocer con bastante anticipación las posibilidades de cumplimiento del plan de mediano plazo. Como el mes de mayo está aun distante del año 1, a este plan anual se le denominaría de orientación porque es algo muy general, sin gran desagregación sectorial ni por productos. Permitiría tener una visión más orientadora de lo que podría ser el año siguiente, para sobre estas bases y con la participación del sector público, podría servir para fijar topes de gastos, por niveles y por programas.

En septiembre del año 0 se tendría un plan operativo anual que contaría con una información mucho mayor. Se compondría del plan anual de conjunto, de los planes anuales sectoriales y de una serie de presupuestos del sector público, de las empresas públicas, de comercio exterior y monetario. Además, estos planes anuales se compondrían de dos tipos de balance, de mano de obra y de productos estratégicos. Estos serían los elementos de este plan operativo que se presentaría junto con el presupuesto fiscal con el que sería perfectamente consistente.

En diciembre del año 0 o enero del año 1 se formularían los programas de ejecución para el sector público y para las empresas públicas en lo que se refiere a los proyectos estratégicos, que es lo que se ha estado haciendo en Centroamérica, y además los presupuestos de caja.

En mayo del año 1 se haría el plan anual operativo revisado para el año 1. Al final del año 0 ya se tiene una visión mucho más concreta, en primer lugar porque el presupuesto ya está aprobado y no puede modificarse. Además, entre los meses de enero y mayo tiene que recibirse mucha información directa que permitirá corregir el planteamiento que se hizo en septiembre del año 0.

Al mismo tiempo que se revisaría el plan anual en mayo del año 1 se prepararía el plan anual orientador del año 2. Desde el punto de vista de la cronología este esquema no tiene diferencias con el sistema francés.

El señor Carlos Matus manifestó que en una primera etapa se trataría de dar más énfasis en el aspecto de previsión, al mismo tiempo que ganar

/experiencia con

experiencia con un grupo que se dedique a conocer a fondo todos los problemas de la economía a corto plazo. Esto, por varias razones; una, porque a través de la experiencia de planificación en el mediano plazo, no se llega a conocer a fondo en detalle toda la problemática de corto plazo y todas las complejidades prácticas concretas en la política económica.

En segundo lugar porque los primeros años de un plan anual van a ser muy rudimentarios, con bastantes errores en las predicciones. Si se hacen recomendaciones muy concretas que, en muchos casos, pueden ser contraproducentes, desprestigiando la técnica de los planes anuales o desprestigiando los planteamientos que están en los planes de mediano plazo.

Y en tercer lugar, porque en los planes de mediano plazo generalmente prima el sentido de la imaginación, de los cambios, y generalmente se subestiman las posibilidades de cambios en los primeros años que se establecen los planes de mediano plazo. Entonces, si se tratara de aplicar esta técnica con gran énfasis, se produciría un enfrentamiento con los niveles de difusión de la política económica. Del mismo modo, si se hubieran planteado las reformas presupuestarias con un contenido de cambios sustantivos del gasto público, se habría eliminado la posibilidad de introducir la metodología de los presupuestos por programa. La misma filosofía que se aplicaría en la técnica de planes anuales, independizando un poco el cambio sustantivo de lo que es metodología, para no producir un enfrentamiento e impedir su introducción.

En el Seminario además, se discutieron todos los problemas sectoriales, de los que no surgieron dificultades especiales, fuera de las ya previstas en todo el marco general.

En cuanto al sector agrícola se planteó el problema de los calendarios, es decir, del año agrícola y del año calendario, pero se llegó a la conclusión de que eso no ocasionaría ninguna complejidad adicional. Se podría perfectamente hacer el plan anual en una primera instancia por el año agrícola y luego separarlo de acuerdo al año calendario. En cuanto al sector industrial surgió el problema del contacto con la actividad privada, porque todas las metas de producción y de inversión que deben recogerse en el plan anual para que forme el cuadro de conjunto, tienen que basarse en un conocimiento de las intenciones. Esto no significa que se colocarán simplemente las intenciones de los empresarios privados para el año siguiente, sino que para determinar las metas del sector privado, habrá que basarse en cierta medida en sus expectativas.

En el sector agrícola ya existen anualmente elementos a través de las encuestas del Ministerio de Agricultura sobre áreas sembradas, etc., pero en el sector industrial dentro del período del año no organizado sistemáticamente un flujo de información de este tipo. Existe el problema de crear algún mecanismo especial de encuestas, aún en una primera fase rudimentaria, para detectar las intenciones de los empresarios privados industriales.

Finalmente, el señor Carlos Matus se refirió a la interrogante relativa a las dificultades previsibles en la aplicación de esta técnica en América Latina.

/Una dificultad

Una dificultad obvia inicial es que esta cronología sólo se puede cumplir si hay una organización montada y sistemática para la formulación del plan anual. Entonces por dos, tres o cuatro años se va a estar siempre atrasado. Sin embargo, esa circunstancia desfavorable, además de ser natural e inevitable, no le quitaría utilidad. Además de ganar experiencia formando el equipo para los planes anuales, se prestó un servicio a los gobiernos, porque no todas las decisiones se toman en el mes en que se aprueba el presupuesto, sino que hay todo un flujo temporal de decisiones que se van tomando en el curso del año. Y todas las demás utilidades que señalábamos antes de porqué creíamos que era útil tener este tipo de planes anuales sigue siendo vigente. El único problema sería para la orientación del presupuesto, dependiendo naturalmente de la magnitud del atraso generalmente las políticas de reajuste de sueldos. Hay países en donde las medidas de política de revisión de precios se toman en los primeros meses del año.

Una segunda dificultad se refiere a las necesidades de información estadística para la técnica de planes anuales. La organización es ineficiente y necesita una gran sistematización en cuanto a oportunidad y en cuanto a ciertos conceptos de estadística para hacer flexible el flujo de información. Sin embargo, no sería un gran problema. La necesidad va a crear, la demanda va a contribuir a solucionar el problema. Este mismo ejemplo ya se observa en países de Centroamérica, donde en torno no a planes anuales sino en torno a programas de ejecución de proyectos estratégicos, se ha ido diseñando poco a poco un sistema de indicadores económicos de corto plazo que va sirviendo en cierta medida para ir controlando la ejecución del plan. Pero evidentemente es una limitación y una dificultad que se tendrá en los primeros años de aplicación de los planes anuales.

Un tercer problema será el de que en los primeros años el grupo que esté a cargo de los planes anuales va a tener mucho la sensación de no ser un elemento muy útil. Como se está haciendo la primera experiencia de prever lo que va a suceder en el año siguiente, fijando metas sin conocer muy bien el comportamiento de todos los elementos económicos, se van a cometer muchos errores. En primer lugar, se va a predecir que la inversión privada será "x" y puede resultar "z"; puede errarse por magnitudes muy grandes. Esto va a crear la sensación de no ser muy útil por la falta de precisión. Esa falta de precisión va a inhibir para hacer recomendaciones, para modificar, para tener un papel más activo en el corto plazo.

Una cuarta dificultad muy importante es superar el problema de la incomunicación. Por ejemplo, actualmente la política monetaria la decide el Banco Central y la política fiscal la decide el Ministro de Hacienda. Existirán inconvenientes para superar esa incomunicación y producir un diálogo siquiera para que las mismas decisiones que cada uno esté tomando parcialmente se modifiquen en parte tratando de formar un todo de conjunto.

Finalmente, una dificultad derivada de las fluctuaciones del comercio exterior, que en los países latinoamericanos son mucho más intensas que las francesas. Además de tener poca experiencia en este campo, habría una limitación adicional por ser economías mucho más fluctuantes.

/El señor

El señor Norberto González comentó que como el problema en estudio reviste tanta importancia no hay que discutir si es o no viable, sino cómo hay que hacer para que sea viable. Entiende que en términos generales la forma un tanto práctica y realista de enfocar el problema se adapta a la situación de América Latina. Comparte la idea de que debe pensarse en sectores estratégicos y sectores no estratégicos, no sólo en el caso de Centroamérica, sino en toda América Latina. En primer lugar, porque ni en América Latina ni en muchas otras partes del mundo los instrumentos de la política económica son tan finos como para pretender ir a una discriminación muy detallada. En el cuadro de fuentes y usos de fondos que se ha estado haciendo en Chile se ha tratado de seguir una línea muy semejante, eligiendo tres o cuatro grandes elementos que por sí configuran la política de un gobierno y suponer que en lo demás se va a tener un grado de pretensión mucho menor en cuanto a la precisión con que se ordenará la política económica con vista a determinados objetivos.

Estos sectores estratégicos deberían elegirse con un doble criterio. Por una parte el criterio de que sean cosas muy importantes y que en lo posible por sí ya le definan una personalidad a una política de desarrollo de un gobierno. El segundo criterio es complementario; consiste en la viabilidad de aplicar una política concreta con cierto grado de aproximación.

Planteó una duda respecto al enfoque de que en una primera etapa hubiera sólo sectores estratégicos y en una segunda etapa un enfoque global. Por una razón muy simple entiende que tendría que haber un embrión de enfoque global en la primera etapa. Se ha comprobado con mucha frecuencia en América Latina que el gobierno de un país fija tres o cuatro grandes áreas u objetivos de política y olvida o abandona muchas otras medidas importantes. Se podría combinar, y al mismo tiempo de elegir unos pocos grandes sectores y centrar en ellos la atención, también se podría tener desde el principio un marco global.

El señor Carlos Matus respondió que lo planteado por el señor Norberto González es muy lógico, pero que en algunos países es muy difícil hacer un marco global rudimentario que tenga utilidad y algún grado de confiabilidad. Esto se debe a limitaciones derivadas, por ejemplo, de cuentas nacionales muy deficientes, atrasadas dos y tres años. Si a los errores del atraso se suma los implícitos en el cálculo de las cuentas nacionales del año base, se aprecian las grandes dificultades existentes para formular un marco macro-económico rudimentario en la primera fase, que puede no mejorar mucho más allá de la simple compatibilidad que pueda ya dar el presupuesto del sector público para no asignar un monto excesivo de recursos a determinados proyectos estratégicos. Se ha pensado en un criterio flexible ya que si en la práctica se comprobaría si en tal o cual país se puede o no aplicar un marco global.

El señor Ricardo Cibotti comentó que seguramente los planes anuales perfeccionarían el sistema de planificación y que por el mero hecho de la información y de la comunicación que se generan entre las distintas partes de la administración pública y de la administración privada, se mejorarían incluso los planes de mediano plazo. Este es un elemento que perfeccionará el proceso general de planificación. Ya no habrá sólo un análisis sectorial, solamente

/agricultura, industria

agricultura, industria, etc., ya no habrá solamente un análisis institucional, lo público y lo privado, sino que habrá un análisis temporal. Pero si se lo presenta así, teme que se produzca la sustitución de los esfuerzos de planificación de mediano por el corto plazo. Esto podría derivar en la pérdida de algo esencial en la planificación de América Latina, que es buscar el cambio de estructura y el desarrollo.

ANEXO I

LISTA DE PARTICIPANTES

A. Expertos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social

Alcázar, Jorge
Amado, Antonio
Andrade, Jader de
Barañano, Julio E.
Bardeci, Oscar Julián
Becca, Raymundo
Calderón, Hernán
Cantoni, Wilson
Cibotti, Ricardo
Debarbieri, Juan
Esparza, Pedro
Estupiñán, Jorge
Fagundes, Romeu
Fernández, Francisco
Gillmore, Norman
Glover, Frederick
Gomes, Gerson
González, Norberto
Ibarra, José
Irisity, Jorge
Israel, Jorge
Lara, Cristóbal
Lederman, Esteban
López Cordovez, Luis
Matus, Carlos T.
Monti, Angel
Naón, Eduardo
Núñez del Prado, Arturo
Sainz, Pedro
Strauss, Estevam

B. Expertos invitados

Herschel, Federico	- Experto del Consejo Nacional de Desarrollo (Argenti.
Le Guay, Francois	- Experto del Commissariat Général du Plan (Francia)
Mayer, Jaques	- Experto del Ministerio de Economía y Finanzas (Fran.



