

# CONCEPTOS INTRODUCTORIOS

↳ *Hacia una nueva planificación*

GÉRARD WINTER  
Director Adjunto IIAP

## INTRODUCCIÓN

En muchos países los déficits públicos constituyen una pesada carga, directa e indirecta, para el financiamiento, interno y externo, público y privado, de las inversiones. El origen, la amplitud y la acumulación de estos déficits (Estado y empresas públicas), así como la manera en que se financian, condicionan conjuntamente el ahorro interno y sus asignaciones, los aportes externos y el equilibrio de las cuentas externas, el ritmo de la inflación y, por último, el ritmo de las inversiones y, por consiguiente, del crecimiento.

Las políticas fiscal, presupuestaria y monetaria del Estado, incluida la política cambiaria, así como el papel que desempeña en materia de financiamiento a través de las empresas públicas (ya sea directamente o mediante la política de fijación de precios y tarifas) conforman un conjunto que debe integrarse *ex ante* en una estrategia macroeconómica global y constituirse en un mecanismo institucional riguroso.

En último término, se trata de financiar en forma perdurable el crecimiento nacional mediante una combinación juiciosa y dinámica de los diferentes componentes del ahorro interno y externo.

En el marco de esta perspectiva global se compararán, durante los tres días del coloquio, las disposiciones institucionales, los métodos y los instrumentos que utiliza el Estado en nuestros respectivos países para asegurar una modalidad de gestión de la economía y de su financiamiento que favorezcan el crecimiento, con la esperanza de extraer de aquí algunas enseñanzas útiles para la planificación del desarrollo.

Es un tema vasto de repercusiones importantes, diversas y complejas. Por tanto, tal vez convenga circunscribir previamente —y en forma sucinta— la problemática de conjunto y lo que está en juego.

En los países en desarrollo, un objetivo central es lograr tasas de crecimiento elevadas; sin embargo, el ahorro interno es insuficiente para financiar el nivel de inversión requerido. De ahí que se acepte una tasa relativamente elevada de endeudamiento externo, el que se considera temporal, dado que el crecimiento esperado constituye la garantía a plazo de la supresión de las tendencias a los desequilibrios (finanzas públicas, pagos externos e inflación).

Sin embargo, lo que se constata es la dificultad para cerrar esta brecha entre el ahorro interno, por una parte, y las necesidades de inversión y de amortización de la deuda externa, por la otra. Frente a las severas restricciones externas se ponen a prueba aquí tres tipos de responsabilidades del Estado: la planificación, las finanzas públicas y la política monetaria y financiera.

## I. LA PLANIFICACIÓN

Una primera serie de dificultades puede provenir de defectos en la programación de las inversiones: opciones discutibles (tecnológicas, sectoriales y cronológicas), volumen predominante de inversiones improductivas (o productivas a muy largo plazo) y/o costo excesivo del financiamiento hasta el punto de que la carga de la deuda correspondiente se acumule con mayor rapidez que los resultados de esas inversiones.

He ahí una responsabilidad específica, el control global de la programación de inversiones, de particular importancia en los países en que el Estado y las empresas públicas son el origen de una parte determinante de las inversiones. Dicha responsabilidad no puede ejercerse con eficacia si se diluye en exceso, lo que no significa sin embargo aplicar un control estricto y excesivo hacia las empresas estatales.

En todo caso, no cabe duda de que lo esencial no radica aquí. El éxito de los programas de inversión puede verse comprometido si, cuando éstos llegan a su madurez, la demanda, interna o externa, se contrae como consecuencia de restricciones externas nuevas o de una política económica inadecuada (recesión y proteccionismo en los países compradores, tipo de cambio real sobrevaluado, deterioro de los términos de intercambio, etc.). Aunque este equilibrio aproximado entre las nuevas capacidades de producción y la evolución de la demanda esté asegurado, siempre hay que velar porque los ingresos así obtenidos no se vean marcados exageradamente por un crecimiento excesivo del servicio de la deuda externa, o por la fuga de capitales provocada por una recesión interna, o por una política de tasas de interés y cambiaria poco atractiva.

En último término, se plantea el problema crucial de la distribución del ingreso nacional disponible entre el consumo y el ahorro. Una caída prolongada del consumo destinada a conciliar el financiamiento de las inversiones y un endeudamiento restringido es no sólo difícilmente tolerable desde el punto de vista social y político sino que se contrae además el mercado interno y, por consiguiente, la propensión a invertir. Una opción estratégica difícil de la que conviene esclarecer al máximo sus bases e implicaciones.

De este marco macroeconómico se puede concluir que una estrategia de crecimiento sometida a la doble restricción de una tasa de endeudamiento externo máximo y de un umbral mínimo de consumo de los hogares está vinculada a la evolución de un escaso número de parámetros fundamentales, como la productividad marginal del capital, la tasa de ahorro nacional, la propensión a importar y la capacidad para exportar, los términos de intercambio y las tasas reales de interés. Ellos resumen los objetivos macroeconómicos de

una vía de crecimiento, estrecha por cierto, cuya ampliación dependerá de la evolución de las relaciones internacionales, de las innovaciones tecnológicas y de las reformas estructurales de la economía.

Es función de la planificación determinar dicha estrategia y fijar el marco macroeconómico, y compete a la política económica garantizar, por un lado, los arbitrajes entre el control de las fluctuaciones coyunturales y los desequilibrios financieros y, por el otro, la adecuación a las tendencias macroeconómicas propuestas por el Plan. Sin este contexto macroeconómico de referencia, la política económica corre el riesgo de estar sujeta únicamente a los objetivos del ajuste financiero de corto plazo, olvidando que el comportamiento de la inversión constituye uno de los vínculos esenciales entre el corto y el mediano plazo.

La responsabilidad del Plan pasa por la preparación de modelos dinámicos que permitan verificar la compatibilidad de la estrategia de crecimiento con la política económica y financiera, y prever las reacciones y arbitrajes en caso de grandes desajustes. Por consiguiente, se exige una coordinación permanente entre planificadores y "previsionistas" para la instrumentación de los presupuestos económicos o la planificación operativa.

De manera más inmediata, la doble responsabilidad del Plan, la programación global de las inversiones y la estrategia macroeconómica, debe reflejarse en la organización de las relaciones entre las empresas públicas y el Estado. El establecimiento de fórmulas contractuales flexibles y diferenciadas que permitan al Estado vincular modalidades de cooperación para la realización de determinados objetivos económicos (inversión, empleo, divisas, etc.) puede conciliar la necesaria autonomía de gestión de las empresas públicas con los imperativos de la política industrial. Huelga decir que en contrapartida se requiere aplicar controles *ex-post* rigurosos y transparentes.

## II. LAS FINANZAS PÚBLICAS

Éstas tienen relación con la política de desarrollo por dos razones: en primer lugar, en muchos países las inversiones públicas y paraestatales representan una parte determinante de las inversiones totales y la modalidad de financiamiento influye considerablemente en el volumen, estructura y asignación del ahorro nacional y en el recurso al financiamiento externo. Por otra parte, la política fiscal y presupuestaria constituye uno de los instrumentos esenciales de la política económica.

En este esfuerzo por compatibilizar la estrategia de crecimiento con la política económica los responsables de las finanzas públicas encaran objetivos que suelen ser contradictorios: limitar los gastos corrientes y asegurar a la vez los gastos en nuevos equipos; promover una política fiscal eficiente que sea fuente de ahorro público

pero que no desestime el ahorro privado; asegurar las inversiones públicas respetando los objetivos del Plan y limitando a la vez el déficit público consolidado; financiar ese déficit y asegurar el servicio de la deuda sin agotar el mercado financiero nacional, sin generar inflación autosostenida, y sin recurrir al endeudamiento excesivo o a la venta de activos en el exterior.

La extensión y estructura del sector público productivo así como las modalidades de intervención y control del Estado hacia las empresas públicas influyen considerablemente en esos arbitrajes y sus resultados. Desde este punto de vista, no da lo mismo que esta acción se ejerza directamente sobre las decisiones en materia de inversión o únicamente sobre las condiciones de su financiamiento o, incluso en forma más indirecta, sobre el ingreso de estas empresas a través de los precios y tarifas públicas.

Por último, es preciso agregar que la política de tarifas públicas así como las políticas fiscal y salarial del Estado repercuten sobre el poder de compra de los hogares y, por consiguiente, sobre uno de los parámetros clave de la estrategia de desarrollo.

Tanto las funciones del plan como las de finanzas y los arbitrajes que ella supone deben organizarse técnica, administrativa y políticamente. Ello se hace evidente, sobre todo, durante la elaboración de las decisiones de política económica según los mecanismos mencionados de la previsión anual (presupuesto económico y planificación operativa).

La previsión anual debería, por lo tanto, desempeñar tres funciones: regulación de las fluctuaciones coyunturales, apoyo económico a la preparación del presupuesto y ejecución macroeconómica de la estrategia de desarrollo. Sin embargo, su instrumentación tropieza generalmente con dos tipos de dificultades: la compartimentación de la administración pública, lo que entorpece la confrontación entre los técnicos del plan, de la previsión anual y de las finanzas, así como la falta de estadísticas de base y de una contabilidad nacional equivalente. Conviene destacar en este sentido la utilidad de las cuentas económicas consolidadas del conjunto del sector público para evaluar la intervención del Estado en la economía.

Por último ello implica, en el marco de un mecanismo presupuestario riguroso, la integración y jerarquización de las decisiones y controles relativos a los gastos corrientes, la fiscalización, las inversiones y el déficit. ¿Será el presupuesto un resultado *ex-post* relativamente delimitado de decisiones múltiples o más bien una variable de política económica precisa y debidamente controlada *ex-ante*?

### III. LA POLÍTICA MONETARIA Y FINANCIERA

La supervisión financiera de la economía y su regulación monetaria son evidentemente inseparables del control del equilibrio externo

y del financiamiento del déficit público. La tasa real de interés, el principal indicador de esta política monetaria y financiera, es también una variable fundamental de la estrategia de desarrollo ya que condiciona contradictoriamente la propensión al ahorro y la propensión al endeudamiento para invertir.

Este ajuste entre las capacidades y necesidades de financiamiento es tanto más difícil si el mercado financiero interno está poco integrado y el país está sujeto a una fuerte inflación estructural. Las compartimentaciones y disfuncionalidades de los circuitos financieros pueden agravar el desequilibrio externo y culminar en un uso poco productivo del ahorro nacional disponible y en un empate peligroso, durante un largo período, entre el ahorro nacional y el ahorro externo (los endeudamientos externos públicos importantes pueden acompañar fugas sustanciales de capitales privados).

El tipo de cambio, la tasa de interés y la masa monetaria son las variables-verificadoras de la regulación monetaria de las que depende la confianza en la moneda nacional y, por ende, la garantía de contar con ahorro nacional. Si dichas variables experimentan fluctuaciones importantes o caóticas, resultará difícil ajustar las políticas monetaria, económica y de desarrollo; es probable que se parta más bien por las restricciones para reequilibrar las cuentas externas y públicas y ajustar así la inversión a las variables, y no a la inversa.

En este caso también la organización gubernamental, los métodos de análisis y de concertación son responsables del resultado y de la existencia misma de los arbitrajes.

Huelga subrayar que la posibilidad técnica de distinguir en la evolución de las variables económicas esenciales aquello que es imputable a la evolución real de la economía de lo que refleja la evolución de los precios, es una condición necesaria para el enlace entre la estrategia de desarrollo y la política económica y financiera.

Sin una estructura administrativa que tenga por función elaborar y controlar los arbitrajes financieros; sin un modelo econométrico que integre la dimensión real y monetaria de la economía, ¿trabajan al menos los especialistas del Banco Central, del Presupuesto, de la Previsión anual y del Plan sobre los mismos datos recapitulados en un marco coherente del financiamiento de la economía, o bien los unos imponen su "lenguaje" a los otros?

En resumen, la problemática propuesta para este Coloquio aspira a conjugar estrechamente el examen de los dos temas siguientes:

1. El financiamiento de las inversiones en el marco de una estrategia de desarrollo anunciada y la corrección de los desequilibrios público y externo en el contexto de una política de ajuste financiero pueden aparecer como objetivos contradictorios a corto plazo. Sin embargo, una perspectiva de más largo plazo y un control más sagaz y riguroso por parte del Estado sobre la concatenación de las interdependencias ma-

- croeconómicas que vinculan, por intermedio de las finanzas públicas, la inversión y la oferta con las variables financieras y monetarias podrían contribuir a eliminar la contradicción.
2. La ampliación del horizonte temporal y el fortalecimiento del control macroeconómico se plasman en una práctica relevante y compatible con una modalidad de intervención del Estado más flexible y contractual en el plano microeconómico. Esta práctica se traduce en una distribución de las competencias gubernamentales, los instrumentos legislativos y reglamentarios, los procedimientos administrativos, los instrumentos financieros y econométricos y los sistemas de contabilidad e información, que conviene adaptar.

Del examen de estos dos temas, enriquecido por nuestras diferencias, ¿se podrían extraer los términos de referencia de un nuevo modo de planificación, más estratégico y a la vez más realista, que permitiera viabilizar lo que podría ser para nuestros países esa vía —tan estrecha por cierto— de crecimiento liberador que todos buscamos?

(4)

# FINANZAS PUBLICAS Y DESAROLLO

Coloquio Franco-Latinoamericano

JUAN MARTÍN  
MAITE GUIJARRO  
(compiladores)

O.R.S.T.O.M. Fonds Documentaire

N° : 24532 ex 1

Cote : B

P 181

XXV Aniversario del ILPES  
ILPES-IIAP (Francia)

---

Grupo Editor Latinoamericano  
Colección ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES