

F
RD
0815

BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA DOMINICANA



Seminario de Fuentes y Usos de Fondos

COORDINACION DE POLITICAS ECONOMICAS A TRAVES
DEL
ANALISIS DE FUENTES Y USOS DE FONDOS

Exposición de los señores : Pedro Esparza Galvez,
Pablo Ramos
Flavio Machicado

Los puntos de vista expuestos son personales y no comprometen la
institución en la que trabajan.

Santo Domingo, D. N.
Febrero 1979



Introducción

Con el fin de que la presente intervención en el Seminario recoja las perspectiva del planificador global, del analista monetario-financiero y del planificador sectorial, funciones que los ponentes están desempeñando actualmente en la República Dominicana, se ha considerado conveniente hacerlo en una sola exposición.

Como aún es muy limitado el uso del instrumento de fuentes y usos de fondos, también es insuficiente la vivencia y análisis empírico, con los cuales habría podido enriquecerse esta presentación. Asimismo, pese a que en el campo de la política económica resulta más adecuado referirse a una experiencia específica, ya que ella sólo tiene sentido en tanto corresponda a un hecho histórico concreto, les resultaría bastante difícil a los ponentes centrarse en el caso de la República Dominicana; pues es un terreno en que sólo los dominicanos pueden desenvolverse con plena autoridad.

Por esta razón se ha creído pertinente presentar reflexiones generalizadoras en términos de lo que "debería ser", poniendo atención, así mismo, en algunos campos de acción de la política económica, sobre los cuales, con la ayuda del sistema de fuentes y usos de fondos, podría mejorarse su apreciación.

Esta presentación ha sido dividida en dos grandes temáticas: En primer lugar se hacen algunas consideraciones que corresponden a la esfera monetaria, al papel que juegan las instituciones y al uso y limitaciones que tienen otros instrumentos que de alguna manera tienen que ver con ésta; se hace referencia a los instrumentos de contabilización y programación económica que son ampliamente conocidos. En segundo lugar, se aborda la problemática del financiamiento, donde se ponen especialmente de relieve los aspectos de la liquidez y del proceso de ahorro-inversión de la economía. Sin embargo, antes de desarrollar estos temas se creyó oportuno hacer algunas consideraciones de tipo general, que tienen relación con el instrumento de fuentes y usos de fondos en si mismo y con la política económica vista en términos de lo que "ha sido" su visión y alcance en la mayor parte de las economías.

En cuanto a las fuentes y usos de fondos, se hace resaltar la importancia de su elaboración sistemática, ya que con ello se podrán corregir defectos en su elaboración, y lo que es más importante, se logrará incorporarlo como instrumento indispensable en la tarea de toma de decisiones por parte de los operadores de la política económica.

Lo anterior supone que la confección del cuadro de fuentes y usos presentado en este Seminario, obedece a esa necesidad y que por lo tanto forma parte de un proceso. Por ello, no debe ser tomado como un elemento novedoso, sino como una herramienta vital para el conocimiento de lo acontecido, y para las previsiones futuras que requieren los operadores de la política econó-

mica. Esto, a nuestro juicio es fundamental, de lo contrario se seguirá el camino de tantas experiencias logradas con otros instrumentos valiosos que nunca más se repitieron, y ello no por incapacidad sino por negligencia.

Muchas veces la adopción de estas prácticas ha sido desestimada por el operador de la política económica, puesto que también en la mayoría de las oportunidades habría significado un fuerte compromiso o un esfuerzo interno que afecta muchos intereses. En tales casos la política económica no ha sido mayormente profundizada para abordar esquemas de desarrollo basados en el esfuerzo interno o en el estímulo de acciones económicas que si bien resultan más difíciles de llevar a la práctica, representan fórmulas idóneas para asegurar un efectivo proceso de desarrollo.

En la mayoría de estos países se ha preferido seguir por el camino de menor resistencia. De ahí la tendencia de buscar solución a los problemas en base al ahorro externo, venga éste en forma de inversión o de préstamos. De este modo se ha dado la paradoja de que mientras con una mano se reciben créditos, con la otra se está depositando igual o mayor cantidad de recursos en favor de bancos situados en el exterior. También se ha seguido la vía de lo que se denominó "de sustitución fáctil de importaciones" por la cual los países se han creado obligaciones en la importación de materias primas, que han reducido la capacidad de crecimiento y los ha mantenido en un grado de dependencia tecnológica cada vez más aguda.

Como consecuencia de este fenómeno resulta claro colegir la causa de los déficit crónicos en las balanzas de pagos y el creciente endeudamiento externo. creandose un círculo cada vez más estrecho y dependiente, en circunstancias que dentro del seno de estas economías existen recursos importantes que pueden impulsar el desarrollo.

1. - LA POLITICA MONETARIA Y LOS INSTRUMENTOS PARA SU PROGRAMACION. -

Tradicionalmente se ha considerado que la función principal de la autoridad monetaria es velar por la estabilidad, puesto que ella, efectivamente es de su principal responsabilidad; sin embargo, en la medida en que el proceso económico y social se va haciendo más complejo, ya no es posible que la banca central eluda su participación en otros campos que conciernen a la política económica. En este sentido, el Banco Central, además de regular los niveles de la masa monetaria -que pueden afectar los precios y el resultado de la balanza de pagos; debería tener en cuenta el crecimiento global de la economía, el nivel de ocupación, el desarrollo de actividades que promueven el bienestar social o el incremento de divisas, por citar los más importantes.

En efecto, sería contraproducente la separación de los objetivos de la política económica, entre los que le corresponde a la banca central y los de otros organismos estatales, pues no por existir cierta separación funcional de las instituciones ha de dejarse de lado una amplia coordinación entre los instrumentos de política económica. Es obvio que de nada servirían medidas trazadas en un campo específico si no son apoyadas por las

de otras áreas, sea para lograr su mayor eficacia o para evitar efectos contradictorios.

Bajo esta óptica, se está de acuerdo que los aspectos monetarios no pueden aislarse del resto de los problemas económicos. Es decir, se requiere que su tratamiento se haga en forma integrada para lograr una mayor efectividad en la política económica; de lo contrario, las medidas que pretendan alcanzar tanto las metas de desarrollo como las de estabilidad monetaria, estarán expuestas al fracaso cuando actúan en forma aislada.

Son muchos los casos que se registran en países latinoamericanos donde las políticas monetarias aplicadas con carácter restrictivo afectaron grandemente los niveles de inversión pública, y en menor medida los gastos corrientes gubernamentales por ser éstos más rígidos, limitándose con ello la posibilidad del Estado para incrementar la capacidad de producción o de elevar el bienestar social de la población.

No es una novedad el esfuerzo que se ha hecho, tanto a nivel práctico como académico, en la búsqueda de métodos de medición y análisis que relacionen las variables monetarias con la producción de bienes y servicios. Estos, si bien cumplieron en alguna medida con tal cometido no lo han logrado plenamente, al menos al nivel alcanzado por el presupuesto económico y el sistema de fuentes y usos de fondos.

Con el propósito de ampliar un poco más lo indicado anteriormente,

se mencionarán algunos de los instrumentos utilizados en la programación, examinando el contexto en el que se desarrollaron, aunque de modo breve y sin pretender un juicio definitivo sobre su efectividad.

Presupuesto Monetario

En primer lugar se hace referencia al presupuesto monetario, instrumento clave que ha sido utilizado en muchos países para aplicar políticas de estabilización, o para evitarsimples desajustes monetarios; hasta aquí no cabe duda alguna. Lo importante es determinar el grado de relación entre la formulación del presupuesto monetario y de los planes de desarrollo. En este sentido, quizás por la permanente atención que requieren los asuntos monetarios, se ha observado en muchos países la existencia de una mutua prescindencia de relación en este campo, entre los organismos estatales; desvinculación que provoca una elaboración casi autónoma del presupuesto monetario y los planes de desarrollo y, por lo tanto, los objetivos trazados por el plan y las limitaciones monetarias no forman parte de una sola problemática.

Es decir, por una parte no se cumple con las pruebas de factibilidad de los planes de desarrollo y se desconoce la actuación de los mecanismos financieros, y por otra, se corre el riesgo que estos últimos vayan en sentido diferente al previsto por los planificadores, dada la óptica que tienen las instituciones financieras en relación a las variables puramente monetarias, sobre las cuales son mas sensibles.

Alanzas de pagos y cambiaria

En segundo lugar corresponde mencionar los presupuestos del comer-

cio exterior y de la balanza cambiaria, los cuales han sido utilizados como un medio de prever las limitaciones de pagos al resto del mundo y los requerimientos de financiamiento a corto plazo de la banca central. La experiencia sobre la utilización de estos presupuestos como instrumento de previsión no ha sido muy alentadora debido a que el conocimiento de la conducta del comercio internacional no puede ser más profundo y al limitado control de las transacciones con el exterior, especialmente en las estimaciones de los valores retornados de las exportaciones y las condiciones de pago de las importaciones que varían según el tipo de producto.

Presupuesto público

El presupuesto público, por ser una ley adjetiva constituye el instrumento más empleado en América Latina; su evolución con la técnica del presupuesto por programas ya es un hecho generalizado desde hace varios años. En esta innovación cabe destacar la clasificación funcional del gasto, de acuerdo a las actividades que realiza el Gobierno para alcanzar determinados objetivos, así como también la posibilidad de destacar programas o proyectos estratégicos u otros que son de gran significación. Desafortunadamente, y no obstante estos adelantos en la técnica, en muchos países el presupuesto público no pasa de ser una simple declaración formal sobre la disponibilidad y utilización de recursos que anualmente someten los gobiernos a la aprobación del Congreso.

Por esta razón, este tipo de instrumento disminuye su condición de tal puesto que premeditadamente no se asigna en forma programada una parte importante de los recursos, con el objeto de manejarlos de modo discrecional en función de los acontecimientos del momento, A su vez, aún existen limitaciones de tipo práctico que reducen bastante el alcance de este instrumento en favor de la planificación y de una buena administración de los recursos disponibles.

En este sentido cabría mencionar el hecho de que su aplicación se ha circunscrito casi exclusivamente a las operaciones del Gobierno Central y por lo tanto no cubre a las distintas entidades del resto del sector público. En general, las empresas del Estado, aduciendo su carácter autónomo, no asignan la importancia correspondiente a la programación de sus presupuestos, los cuales, por añadidura, tampoco están organizados de acuerdo a los requerimientos de esta técnica de ahí que en la práctica el Gobierno Central sólo toma conocimiento de la situación del resto de las instituciones públicas cuando estas se ven en la necesidad de mayores transferencias fiscales para realizar inversiones, pagar sus obligaciones o para enfrentar otro tipo de problemas de liquidez. Otra limitación, de fácil constatación empírica, consiste en que el presupuesto por programas no se formula con la seriedad y sistematización correspondientes, razón por la cual se asignan los recursos de manera arbitraria, o en el mejor de los casos en forma mecánica, de ahí que su ejecución no siempre conduce a los resultados previstos.

Presupuesto económico nacional y fuentes y usos de fondos.

Con el propósito de realizar análisis globales ha sido necesario el perfeccionamiento de sistemas de contabilidad económica que logren una mayor integración de las diferentes variables; es el caso del presupuesto económico nacional y de los cuadros de fuentes y usos de fondos. El primero resume el comportamiento probable de las grandes variables macroeconómicas; y utiliza una desagregación sectorial que permite la identificación de las diferentes unidades económicas, privadas y públicas, agrupadas de acuerdo a su característica funcional: productoras de bienes agrícolas, industriales, financieras, etc. En cuanto a los cuadros de fuentes y usos de fondos, estos son un complemento necesario de los presupuestos económicos, ya que las transacciones financieras son expuestas de manera tal que puedan identificarse las áreas de política más importantes: fiscal, monetaria, crediticia y de comercio exterior, entre otras, además de las específicas que son presentadas en cuadros complementarios: V.G. empleo y recursos humanos, precios y productos estratégicos.

2. - LA POLITICA FINANCIERA

Liquidez monetaria

En la sociedad capitalista contemporánea existe una tendencia a la creación excesiva de liquidez, particularmente debido a que los

agentes económicos se acostumbran a exigir un nivel de masa monetaria muy similar a la que normalmente se produce en los períodos de expansión, provocando presiones más allá de los límites que correspondan a los márgenes de requerimiento real. A su vez, y esta sería otra de las razones de aumento excesivo de liquidez, en estas sociedades también se da una distribución desigual de la misma, puesto que no siempre está en relación con los requerimientos reales de cada sector, institución o unidad económica, haciendo que en unos casos la liquidez resulte excesiva y en otros insuficiente. La distribución desigual de la liquidez crea serios tropiezos para aquellos sectores, instituciones, o unidades económicas que confrontan problemas de insuficiencia. Pero también, por causa de los que tienen exceso de liquidez surgen distorsiones, ya que este fenómeno da lugar a que los recursos financieros no se usen de manera óptima y se distraigan en fondos inactivos, en importaciones superfluas, en consumo conspicuo, o en la ejecución de proyectos de inversión no prioritarias.

Programación de la liquidez.

Desde el punto de vista de la política económica la expansión de liquidez es una creación de crédito, la cual se realiza por medio de activos financieros y especialmente a través del dinero. De este modo, quienes

tienen la capacidad para crear activos financieros o emitir dinero pueden crear crédito, o sea, poder de disposición sobre bienes y servicios.

En consecuencia, la liquidez es un instrumento para movilizar recursos reales y, por lo mismo, afecta la propiedad y la distribución de tales recursos entre los diferentes grupos sociales. De ahí la importancia que tiene para la planificación la inclusión de este aspecto tan importante, ya que de lo contrario, como se ha visto, el hecho de concentrarse exclusivamente al área de la asignación de recursos reales la ha llevado irremisiblemente por el camino de la frustración. La planificación para ser efectiva, debe involucrar, como parte inseparable de su formulación, tanto la distribución de la liquidez existente como la creación y distribución de la nueva. Para este fin es indispensable el conocimiento de los flujos financieros dentro del sistema económico, pero no solamente entre los agregados macroeconómicos más importantes, sino que también de las unidades económicas más relevantes, a fin de examinar las corrientes de activos financieros tal como se desenvuelven en el sistema económico.

Ahorro-Inversión

Uno de los propósitos centrales del análisis de fuentes y usos de fondos consiste en demostrar la manera en que es financiada la inversión;

es decir, cómo el ahorro se transforma en inversión. En este proceso los activos financieros, y su circulación dentro del sistema, desempeñan un papel fundamental, puesto que por medio de ellos el ahorro de los sectores con superávit se canaliza o pone al servicio de los sectores que necesitan ahorro para financiar su inversión. A nivel de la economía en su conjunto el ahorro por definición siempre iguala a la inversión expost, puesto que en realidad ambos conceptos se refieren a un mismo fenómeno, la parte del producto que no se consume. Sin embargo, la intervención o participación de cada uno de los sectores en el ahorro o en la inversión es diferente, lo que determina la desigualdad entre ambas variables si son tomadas sectorialmente. La circulación de activos financieros hace posible que unos sectores puedan financiar a otros cuya inversión supera al ahorro proveniente de sus propias fuentes. Pero como este proceso no se ajusta automáticamente a través del tiempo, la capacidad de crear crédito, si bien cumple la función de un mecanismo de ajuste, también puede distorsionar tanto el proceso del ahorro como el de la inversión. Es decir, se puede crear recursos financieros sin que exista una contrapartida en el ahorro real, y es posible provocar una redistribución de la inversión al proporcionar capacidad de compra de bienes de inversión a quienes inicialmente no la poseían.

En lo que concierne al sector público la problemática del financiamiento envuelve dos aspectos: Por una parte está la captación de recursos financieros, la cual a su vez da origen a una reducción de la demanda y su consecuente liberación de recursos, que en última instancia, significan creación de excedentes reales. Por otra parte,

Si se conviene que en última instancia el financiamiento se concreta en la movilización de los recursos reales, también se estará de acuerdo en que los medios de pago y demás activos financieros solo cumplen un papel intermediario; es decir, constituyen un instrumento para movilizar los recursos reales.

Financiamiento público.

Esto significa que si la creación de crédito está por encima de la acumulación efectiva, - la cual está dada por la existencia de bienes de inversión, podrá dar lugar a una reducción en el nivel de consumo y con ello afectar al propio proceso de acumulación, puesto que se incrementaría la masa de bienes destinados a la inversión, salvo que se de lugar a una redistribución de la capacidad de acumulación entre los propios sectores que tienen a su cargo la inversión.

el financiamiento implica la captación u obtención de esos excedentes reales liberados de modo que pasen a disposición del Estado. Es en ese sentido que el conocimiento de las corrientes financieras de la economía es indispensable para definir y aplicar una adecuada política de financiamiento público.

En los países en desarrollo el movimiento de recursos financieros está estrechamente vinculado con los flujos de divisas provenientes de un número muy reducido de productos de exportación. Incluso los ingresos fiscales están fuertemente condicionados por los niveles de exportación y por las actividades económicas que se generan a partir de ellos. De este modo, el financiamiento global de la economía está determinado por los productos de exportación, pues ellos influyen en los niveles de la actividad productiva interna, en la cuantía de las importaciones y en los ingresos básicos del Estado.

Gasto público

Asimismo, en estos países el gasto público no solo cumple funciones compensatorias o de reactivación de la economía, sino que se orienta específicamente a promover el crecimiento. En este campo hay por lo menos dos aspectos en los cuales es útil el análisis de la co-

riente de fondos: En primer lugar, provee información detallada de la formación de capital en el sector público, y facilita, por lo tanto, el análisis de las consecuencias económicas de la inversión estatal. En segundo lugar, proporciona los elementos de juicio que permiten cuantificar el gasto público comprometido en proyectos en ejecución y los recursos disponibles para nuevas inversiones.

En este sentido, los cuadros de fuentes y usos de fondos no solo constituyen un valioso auxiliar para el control y la evaluación del presupuesto consolidado del sector público, sino que proporcionan elementos de mucho valor para la adopción de decisiones en cuanto a la canalización del gasto de capital.

Administración del financiamiento público.

Una de las áreas de mayor complejidad en la administración de las finanzas públicas es la de las transferencias entre los organismos del sector público, que de una manera u otra afectan los resultados de la gestión administrativa del Estado. Como, por lo general, en muchos países no existe la contabilidad patrimonial y, en consecuencia, los registros de deudas interagenciales son muy escasos, los cuadros de fuentes y usos de fondos pueden proporcionar material informativo de gran importancia. Es decir, pueden ser utilizados muy

eficazmente para identificar el origen y el destino de las transferencias fiscales.

La administración de los intereses del estado, a través de las diferentes instituciones del sector público es cada vez más difícil debido a las complejidades que entraña un proceso encaminado hacia el desarrollo económico y social. Sin embargo, la capacidad de gestión se incrementará en la medida en que se disponga de instrumentos eficaces y se haga uso de la información que está disponible.

En este campo los cuadros de fuentes y usos de fondos constituyen un ejemplo de la anterior afirmación, con lo cual ya se está en condiciones de conocer las características sustantivas del desenvolvimiento financiero y de las relaciones que en ese sentido se establecen dentro del sector público dominicano. Por otra parte, se podrá contar con los elementos básicos para evaluar el resultado neto de la gestión de los organismos y es un paso para la iniciación de la contabilidad patrimonial.

Señores Participantes:

En el terreno de la técnica hay mucho camino recorrido, así como en la política económica hay mucha experiencia acumulada. Lo que importa ahora, es darle a la técnica el uso y el lugar que le corresponde, en términos de la realidad específica de cada país. Sin embargo, de nada sirve el conocimiento si éste no motiva a la acción, ni da lugar a nuevas experiencias, en este caso de la política económica.

No se debe olvidar que sólo la acción da lugar a los hechos, así como el arte que es acción también precede a la ciencia.

