

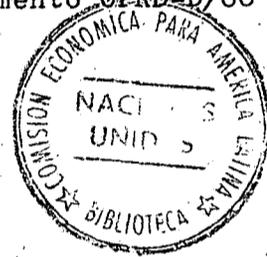


ILPES

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-D/66



ADMINISTRACION Y FINANCIAMIENTO DE PLANES REGIONALES

Notas de Clases^{*}

Profesor: Juan Cávada

^{*}/ El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes del IX Curso de Planificación Regional del Desarrollo.

78-9-1994

ADMINISTRACION Y FINANCIAMIENTO DE PLANES REGIONALES

Notas de Clases

I. Lecciones de la Experiencia

En las últimas décadas los problemas de la planificación y el desarrollo regional han ido adquiriendo aparentemente una gran importancia en América Latina. Se escribe y discute acerca de teorías, técnicas y políticas de desarrollo regional, autoridades públicas se plantean objetivos regionales y más aún, se preparan estrategias, planes y programas para desarrollar regiones específicas o el conjunto de ellas en diversos países.

Como contrapartida a este creciente interés, se puede que la Planificación Regional pareciera no tener incidencia en las decisiones que afectan el mundo real.

Un resultado de esta situación es el gran escepticismo que ha surgido entre los planificadores regionales y en muchas autoridades acerca de si es posible incidir realmente en la estructura de la economía sin tener que pagar costos excesivos en términos de otros objetivos.

¿Cuáles pueden ser las razones para este aparente fracaso?

Hay varias respuestas que pueden ser esgrimidas:

1. Carencia de teorías suficientemente adecuadas para basar en ellas políticas de desarrollo regional.
2. Las políticas propuestas y ejecutadas no se apoyan en teorías conocidas, sino que en opiniones más o menos arbitrarias y son respuestas poco orgánicas a determinados problemas y presiones.
3. Las políticas propuestas, fundadas en las teorías conocidas no han sido puestas en práctica o lo han sido de manera parcial e incompleta.

No es tarea difícil encontrar casos que en mayor o menor grado se ajustan a alguna de estas respuestas alternativas, sin embargo, probablemente la mayor parte de los planificadores regionales /coincidirán en

coincidirán en señalar que la tercera es la respuesta más frecuente correcta. Es decir, que la planificación del desarrollo regional no ha tenido éxito porque virtualmente en ninguna parte, se ha puesto en práctica de manera sistemática y con suficiente permanencia en el tiempo, las políticas de desarrollo regional propuestas.

Generalmente se mencionan dos tipos de factores como explicativos de estas deficiencias en la implementación:

1. Administrativos e Institucionales
2. Financieros

Es decir, con frecuencia se explica el fracaso de una política de desarrollo determinada por la ausencia de condiciones institucionales o administrativas adecuadas o por la carencia de recursos de inversión suficientes.

En todo caso cabe preguntarse: ¿No serán estos problemas financieros y administrativos dos aspectos de un mismo problema central: la falta de apoyo político a la planificación del Desarrollo Regional? ¿No habrá un serio problema de faltas de funcionalismo político en los objetivos y políticas propuestas en materia de Desarrollo Regional?

1. Aspectos Institucionales y Administrativos

Es a través de mecanismos institucionales (organismos y procedimientos) que las políticas propuestas y aprobadas pueden orientar las decisiones que afectan la asignación real de recursos en la economía. Si esos mecanismos no se diseñan y ponen en funcionamiento, los planes y políticas no se implementarán en grado significativo y no habrá planificación propiamente tal.

En relación a este problema, la experiencia muestra diferentes alternativas de solución con resultados muy variados, por ejemplo:

-No se crean instituciones nuevas adecuadas a las exigencias de las políticas propuestas, sino que se agregan funciones nuevas a instituciones existentes.

/-Se crean

-Se crean instituciones nuevas, especialmente diseñadas para estos efectos, pero no se les da el apoyo necesario; en consecuencia son débiles desde el punto de vista financiero, técnico y en sus relaciones con el resto de las instituciones existentes.

-Se crean instituciones fuertes especializadas territorialmente, pero son débiles desde el punto de vista financiero, técnico y en sus relaciones con el resto de las instituciones existentes.

-Se crean instituciones fuertes, especializadas territorialmente, pero con débiles vinculaciones al sistema de planificación.

-Se establecen estructuras que mantienen desvinculado el sistema de planificación con los organismos responsables por la ejecución.

El resultado en todos estos casos es la falta de implementación de las políticas propuestas.

2. Aspectos Financieros

Desde el punto de vista de la implementación financiera, hay ciertas restricciones de carácter global que es necesario respetar:

-Nivel máximo posible de inversión a realizar en un período determinado.

-Nivel máximo de gasto público, en particular, de los gastos de inversión:

La política macro-económica es determinante de las posibilidades efectivas de implementar las políticas regionales desde el punto de vista financiero.

Algunos problemas frecuentes en materia de financiamiento del desarrollo regional son los siguientes:

1. Congelamiento (o reducción) del gasto público. En este caso la posibilidad de alterar énfasis inter-regionales es mucho menor que cuando el gasto público está en expansión.

/2. Rigidez presupuestaria

2. Rigidez presupuestaria derivada del alto porcentaje de recursos de inversión comprometidos en la "continuación de obras" (arrastre), de modo que en la práctica se puede afectar con los criterios de política regional, sólo a una parte muy reducida del monto total de inversión.

3. Escasez de proyectos estudiados que permitan implementar la política regional; los proyectos disponibles son el resultado de prioridades principalmente sectoriales y la inversión efectiva que se haga está condicionada fuertemente por la composición de la cartera de proyectos, excepto en el hipotético caso de que esta cartera exceda considerablemente los recursos de inversión disponibles y cubra ampliamente todas las regiones.

4. Carencia de instrumentos que permitan captar y movilizar los recursos financieros privados hacia inversiones compatibles con la política de desarrollo regional.

5. Incapacidad real para emplear eficientemente los recursos financieros. Esta incapacidad no puede resultar solamente de las características institucionales sino también de la excesiva o insuficiente asignación de recursos (indivisibilidades, economías de escala, capacidad de absorción, etc.)

En este contexto, el problema financiero consiste principalmente en la transferencia de medios de pago susceptibles de ser utilizados en ampliar la capacidad productiva, de acuerdo a las políticas de desarrollo regional y, en consecuencia, es inseparable de los aspectos institucionales y del problema del poder.

II. Aspectos Institucionales del Desarrollo Regional

1. Las nuevas tareas de la administración regional.

La administración pública en América Latina mantiene en gran medida un carácter de tradicional. La administración tradicional es básicamente una administración de gestión, es decir, que busca en lo esencial, asegurar la correcta ejecución de las leyes y otras disposiciones jurídicas y mantener en funcionamiento
/con la

con la mayor eficiencia posible, la estructura vigente.

Este tipo de administración ha estado en crisis, ya que las estructuras vigentes se han tornado inadecuadas con respecto al medio en que están insertas, ya que este medio ha sufrido modificaciones de importancia con el transcurso del tiempo. Algunos de los cambios mas importantes ocurridos en el medio son los siguientes:

- Crecimiento económico
- Proceso acelerado de crecimiento de la población.
- Aceleración de la urbanización.
- Mayor participación política de la población.
- Cambios tecnológicos en las comunicaciones y en los transportes.

-Cambio en el modo en que es percibida la sociedad; la sociedad ha pasado a ser un ente complejo pero susceptible de ser dirigido o manejado, por lo menos en un cierto grado. La sociedad deja de ser considerada como un complejo imposible de explicar y predecir y sobre la cual no puede ser ejercida ninguna acción colectiva racional.

La crisis de la Administración Pública se pone especialmente de manifiesto, cuando en la sociedad surgen con fuerza, y como consecuencia de los cambios señalados, dos concepciones centrales:

- a. Planificación del Desarrollo.
- b. Regionalización

En el primer caso, el problema reside en crear una estructura institucional capaz de movilizar e integrar recursos humanos, técnicos, sociales, económicos y políticos en función de un proceso de desarrollo: esto significa pasar de una "Administración de Gestión" a una Administración para el Desarrollo.

En el segundo caso, el problema se hace visible con mayor retardo y apunta hacia 3 tipos de tareas básicas:

- Planificación del Desarrollo Regional.

Inicialmente con la óptica del desarrollo de una región en particular y

particular y últimamente con la preocupación por una concepción nacional de los problemas espaciales del país.

-Coordinación.

Los primeros esfuerzos desarrollistas provocaron la ruptura de la administración tradicional dando paso, entre otros efectos, a la generación de entidades públicas que escapaban al marco de la estructura administrativa vigente, lo que significó la creación de nuevos centros de decisión, algunos de ellos con poder muy significativo. La multiplicación de estos centros de decisión hizo más apremiante la necesidad de coordinar, es decir, de organizar relaciones convenientes entre las diversas unidades administrativas.

Esta necesidad se acentuó también a nivel regional, es decir, se hizo urgente por razones de eficiencia, obtener una adecuada coherencia entre los diferentes centros de decisión, tradicionales y nuevos, a nivel del territorio.

-Participación.

La evolución de las sociedades de esta parte del siglo XX ha desarrollado fuertes tendencias hacia la participación de la población en diferentes instancias y niveles, que obedecen en gran medida a los tipos de tensiones sociales que se han generado.

2. Centralización y Concentración

Para hacer frente a las tareas ya mencionadas de planificación, coordinación y participación; se requiere definir una estructura institucional que considere adecuadamente la distribución del poder desde varios puntos de vista:

-Poder del Sector Público y poderes no jerárquicamente dependientes.

-Distribución del poder al interior del Sector Público.

-Distribución espacial del poder.

El análisis de este problema se basará en dos conceptos que pueden inducir a confusión ya que no corresponden a los tradicionalmente empleados en Chile, sea en materia de planificación del desarrollo o en administración de empresas, pero que parece ofrecer

/una mejor

una mejor perspectiva para distinguir los procesos complejos implicados.

Si se hace obstrucción del espacio y se piensa en términos funcionales, se puede partir con los siguientes conceptos de origen europeo:

Centralización: Tendencia a reunir en manos del Estado el mayor número de decisiones. El concepto de Estado-Gobierno también puede resultar ambiguo; en este caso se refiere exclusivamente a aquellas entidades públicas que dependen jerárquicamente del poder central.

Descentralización: Tendencia o acción destinada a transferir poder de decisión a órganos diferentes a los simples agentes del poder central; estos "órganos diferentes" no están sometidos a la obediencia jerárquica y frecuentemente representan una cierta base de población que los elige y frente a la cual se es responsable.

Concentración: También es un sistema de organización administrativa a que la autoridad central retenga en sus manos el mayor número de decisiones, sin usar el mecanismo de delegar autoridad a sus subordinados.

Desconcentración: Tendencia a actividad destinada a delegar poderes de decisión a agentes jerárquicamente subordinados a la autoridad central.

Centralización, descentralización concentración y desconcentración son conceptos que no corresponden a "estados puros" sino que más bien representan tendencias que se mueven a lo largo de un continuo.

/¿Qué tiene

¿Qué tiene que ver esto con el problema espacial?

Cuando se habla de centralización y descentralización, de lo que se trata es de cuánto y que poder transferir a organismos no jerárquicamente subordinados; de manera que un proceso de descentralización no implica automáticamente una alteración de la distribución de poder en el espacio, sin embargo a partir de un cierto punto, la transferencia de poder adquirir un carácter territorial.

El Gobierno Central, puede por ejemplo, ceder poder a empresas privadas, pero si se quiere acentuar el proceso de descentralización llegará un momento en que necesariamente deberá referirse a las entidades de carácter público, territorialmente especializadas y que no dependan jerárquicamente del poder central. Tal es el caso, en varios países, de las Municipalidades, de algunas Corporaciones Regionales y del Gobierno del Estado en un país federal.

Esta puede ser una de las líneas de desarrollo más prometedoras en la búsqueda de una nueva institucionalidad en América Latina; descentralización del poder del Estado a instancias representativas de la base, con objetivos de carácter público y sin dependencia jerárquica del Gobierno de la Nación.

Los conceptos de concentración y desconcentración se refieren al grado de delegación de la autoridad que se hace al interior de la estructura jerárquica del Estado. Inicialmente la desconcentración por delegación no tiene tampoco implicancias especiales, pero normalmente al pasar de un 3er. o 4to. nivel, por ejemplo, la delegación afecta la distribución espacial del poder de decisión.

El grado de descentralización y desconcentración en un sistema dado no puede ser definido arbitrariamente por la autoridad superior sino que es la resultante de diversas fuerzas de signo contrario que operan simultáneamente. Así, por ejemplo, la necesidad de planificar y coordinar en la parte superior de la estructura tiende a centralizar y concentrar; la necesidad de
/coordinación en

coordinación en niveles inferiores y de creación de instancias de participación tiende a la descentralización y la desconcentración.

Por otra parte, los sistemas modernos de manejo de información facilitan la descentralización y la desconcentración.

3. El problema institucional desde el punto de vista de la Planificación y el Desarrollo Regional.

En definitiva el problema consiste en establecer un conjunto de instituciones y mecanismos que mediante un arreglo armonioso de los grados de descentralización y desconcentración, permita cumplir con las tareas de planificación, coordinación y participación.

Una pregunta que inmediatamente surge es ¿Pueden las estructuras tradicionales adecuarse a las nuevas exigencias?

En principio, la respuesta es negativa y se fundamenta tanto en consideraciones de orden conceptual como en el análisis de numerosas experiencias.

En breve, algunos argumentos que se dan para esta respuesta negativa son los siguientes:

1. El paso de una Administración de Gestión a una Administración para el Desarrollo es un salto cualitativo demasiado grande; mucho mayor debe serlo si se quiere incorporar los aspectos regionales con sus correspondientes tareas.

2. Las instituciones tienen una gran inercia derivada de relaciones y procedimientos establecidos y observados durante largos años.

3. Los recursos humanos de esas instituciones han sido formados (o deformados) de manera tal que es difícil adaptarlos a nuevos enfoques de funciones y problemas.

4. Existe una red consolidada de centros de poder y de intereses difíciles de alterar.

/5. En muchos

5. En muchos casos existen mayores dificultades jurídicas y de procedimiento para transformar instituciones existentes que para crear una institución nueva.

La inadecuación de las estructuras tradicionales se refleja en diversas formas, algunas de cuyas manifestaciones son las siguientes:

1. Las divisiones político-administrativas no obedecen a criterios funcionales a la planificación del desarrollo y mucho menos a la planificación del desarrollo regional. Los límites son más bien arbitrarios y obedecen a criterios políticos o geográficos cuya relevancia hoy en día es muy discutible.

2. Las estructuras políticas tradicionales muestran incapacidad para asumir nuevas funciones y en muchos casos ni siquiera pueden cumplir adecuadamente sus funciones tradicionales. (Ej.: Municipalidades).

3. Las estructuras políticas tradicionales no son capaces de generar mecanismos de participación de la comunidad.

4. Las estructuras administrativas tradicionales muestran muy baja capacidad para producir una adecuada coordinación intersectorial, especialmente a nivel territorial.

III. Financiamiento del Desarrollo

1. Conceptos generales

Proceso de ahorro e inversión intermediación financiera y crecimiento.

a. La Planificación de la Inversión a nivel global.

La relación entre Inversiones y Crecimiento es una relación compleja pero inevitable. No puede haber proceso de crecimiento a mediano y largo plazo sin una elevación permanente del nivel absoluto de inversión y de un aumento de su eficiencia.

Existen diversas teorías y modelos que intentan explicar

/el proceso

el proceso de crecimiento y, a pesar de sus diferencias, todas ellas asignan un rol central a la Inversión. Los "clásicos", por ejemplo, señalan al proceso de acumulación como elemento central en el crecimiento económico. Los modelos del tipo Harrod Homar, de gran uso en planificación pese a sus limitaciones plantean la siguiente relación:

$$\Delta Y = T I$$

en que ΔY es la tasa de crecimiento del Producto, I es la Inversión y T es la relación Producto Capital; este modelo supone que T es constante y que hay una complementariedad estrecha entre los factores productivos (no sustitución perfecta como suponen los esquemas neoclásicos).

En el contexto neoclásico se han elaborado diversos modelos que usan la llamada función Cobb-Douglas:

$$Y = A \cdot K^{\alpha} \cdot N^{\beta}$$

en que Y es el nivel de producto, K el Capital N el trabajo, A una constante y α y β parámetros; en la mayor parte de los casos se supone $\alpha + \beta = 1$, es decir, se trata de una función de producción lineal homogénea.

Los efectos de la Inversión en la economía son principalmente dos:

-Efectos en la demanda global:

La I es un componente de la demanda global de manera que un incremento eleva el total de demanda generada en la economía existe capacidad ociosa y no hay restricciones de comercio exterior, se obtendrá un crecimiento de la producción y el empleo. En otros términos, este efecto acerca a la economía a la "frontera de producción" pre-existente. (Análisis keynesiano y postkeynesiano del multiplicador).

-Efecto en la Capacidad de Producción: La inversión es por definición incremento de la capacidad de producción, por tanto aumenta las posibilidades de obtener una mayor

/corriente de

corriente de bienes y servicios en períodos futuros.

En este caso el efecto es un desplazamiento hacia afuera de la "frontera de producción".

Como es sabido crecimiento no es desarrollo ni tampoco el primero garantiza la obtención del segundo; sin embargo no hay desarrollo sin crecimiento. En consecuencia tampoco habrá desarrollo sin un proceso que eleve los niveles de inversión (por lo menos en términos absolutos).

Dada la importancia del proceso de inversión para el crecimiento y el desarrollo, esta ha pasado a ser una variable fundamental en la planificación. Se planifica la inversión con los siguientes objetivos centrales:

1. Elevar la tasa y el nivel de inversión, de manera compatible con las exigencias macroeconómicas de equilibrio.
2. Obtener una asignación más eficiente de los recursos.

Hasta ahora, el concepto de inversión se ha referido al incremento de capacidad productiva y a la variación de existencias o stocks. Esta definición tradicional puede ser modificada y ampliada para incluir ciertos gastos, tales como los de salud y educación, que en definitiva elevan la capacidad productiva de los recursos humanos; esta modificación no implica grandes dificultades si se modifica consistentemente las definiciones usuales de consumo.

2. Financiamiento Global de la Inversión

Invértir significa destinar recursos reales al incremento de la capacidad productiva y a la acumulación de stocks; en este sentido el "financiamiento de la inversión" tiene por objeto:

- a. Liberar recursos para que puedan ser empleados en la Inversión.
- b. Modificar la conducta de las unidades económicas para
/que los

que los recursos liberados sean utilizados en inversiones de acuerdo al Plan.

En una economía privada, cerrada:

$$Y = C + A$$

$$Y = C + I$$

de modo que siempre $A = I$ ex-post, es decir, al final del período.

Sin embargo ex-ante, lo más probable será que:

$$A \neq I_p$$

es decir, que la Inversión planeada (o intenciones de invertir) no coincidan en nivel con el ahorro que será generado en esa economía, dado el nivel y distribución del ingreso que se obtendrá en ese año.

El ahorro es definido como ingreso no consumido

$$A = Y - C$$

Kindleberger señala: "En un sentido fundamental, la formación de capital es posible solamente cuando una sociedad produce un excedente de bienes de consumo suficiente para satisfacer los requerimientos de los trabajadores que están produciendo bienes de capital".

Todo lo anterior tiene como objeto destacar que el financiamiento es un problema real y no puramente monetario; puesto que se refiere a alterar el uso de los recursos reales en la economía.

En una economía más compleja, con Gobierno y abierta al Comercio Exterior, la Inversión se financia de la siguiente manera:

$$I = A_p + A_e + A_{ex} + A_g$$

A_p = Ahorro de Personas

A_e = Ahorro de Empresas

A_{ex} = Ahorro del Exterior ($M - X > 0$)

A_g = Ahorro del Gobierno

La planificación de la Inversión debe tener presente, desde un punto de vista global:

/1. El

1. El Gobierno debe ser capaz de generar un nivel de ahorro corriente que le permita compensar la "brecha o gap" entre la Inversión planeada y los ahorros internos y externos disponibles.

2. La Inversión planeada debe respetar los límites de la capacidad física e institucional de inversión disponibles, es decir, tomar en cuenta las restricciones en materia de recursos físicos, humanos, administrativos y de importación existentes.

¿Qué sucede si la primera condición no es satisfecha?

Se produce un desequilibrio a nivel macro-económico.

Por ejemplo, si la $I_p > A$, la demanda global será mayor que la oferta disponible y esto puede significar:

-Inflación:

Si la capacidad productiva está siendo utilizada completamente (hasta que esto se produzca en algunos sectores solamente).

-Déficit en la Balanza de Pagos en cuenta corriente.

-Crecimiento del Producto y del nivel de empleo:

si hay capacidad ociosa y no hay restricciones de comercio exterior.

-Alguna combinación de todos los efectos anteriores. (Es la alternativa más probable y frecuente.

3. Intermediación Financiera

Los ahorrantes e inversionistas en una economía dada son unidades económicas diferentes que se motivan y actúan por distintos factores y variables de modo que el monto que una unidad económica ahorra en un período determinado, no será necesariamente igual a su nivel de inversión.

/Generalmente se

Generalmente se tendrá:

$$\begin{aligned} A_1 &\neq I_1 \\ A_2 &\neq I_2 \\ A_3 &\neq I_3 \\ \dots &\dots \\ \dots &\dots \\ A_n &\neq I_n \end{aligned}$$

en que el sub-índice indica distintas unidades económicas.

Sin embargo a nivel global y ex-post se tendrá:

$$\sum_{i=1}^n A_i = \sum_{i=1}^n I_i$$

Esto indica que en el sistema económico hay algún mecanismo que permite transferencias de ahorros entre unidades.

¿Cómo se realiza este proceso?

1. El ahorro de una unidad cualquiera es

$$A = Y - C \text{ (para una unidad consumidora) o}$$

$$A = Y - G \text{ (para una unidad productiva o del Gobierno)}$$

donde Y = Ingresos corrientes

C = Consumo

G = Gastos corrientes

2. El ahorrante emplea su ahorro acumulado:

-activos reales (físicos)

-activos financieros (derechos, dinero)

3. Al consumir un nivel inferior a su ingreso, las unidades ahorrantes están liberando recursos que pueden ser usados para otros propósitos, es decir, para Inversión, por ejemplo.

4. Las unidades en que $Y - C < 0$ están desahorrando; están

/consumiendo o

consumiendo o gastando en gastos corrientes un nivel mayor que un ingreso corriente.

¿Cómo lo pueden hacer?

-Reduciendo sus activos financieros (derechos saldos en caja o banco, etc.)

-Reduciendo sus activos reales

-Aumentando sus pasivos (deudas)

5. Las unidades en que $I > A$ también necesitan recursos adicionales para financiar su inversión. ¿Cómo los consiguen?

-Reduciendo sus activos reales.

-Reduciendo sus activos financieros.

-Aumentando sus pasivos

Es decir, "la acumulación física" va acompañada de "una emisión de activos financieros" o de reducciones de otros activos.

6. En definitiva, ha habido una transferencia de ahorros entre unidades, que tienen como contrapartida un cambio en los activos y pasivos reales y financieros de las unidades intervinientes.

Estas transferencias se hacen mediante el funcionamiento de Intermediarios financieros e Instrumentos financieros.

Intermediarios Financieros:

Instituciones que tienen por objeto obtener recursos de los ahorrantes y transferirlos a los inversores o a aquellos que tienen déficits corrientes transitorios.

Instrumentos Financieros:

En el conjunto de mecanismos y procedimientos mediante los cuales se captan y ceden fondos.

¿Qué recursos y de quien captan los intermediarios financieros?

Si se analiza los flujos financieros en términos netos, es decir, de las resultantes de flujos de sentido contrario, la

/respuesta es

respuesta es de los Cedentes Netos:

Cedentes Netos:

Son unidades económicas en las cuales $A > I$ = esto significa:

-Que generan ahorros corrientes positivos $Y - C = A > 0$

-Que un ahorro es más que suficiente para financiar su Inversión. ($A > I$)

Si $A > I$ $A - I > 0$ se denomina superavit financiero (SF)

En consecuencia, la respuesta a que recursos captan los instrumentos financieros es: los superávit financieros.

¿A quienes ceden recursos los intermediarios financieros?

A los receptores netos.

Receptores Netos:

Son unidades económicas en que $I > A$; es decir su nivel de inversión es mayor que sus propios ahorros.

Si $I > A$ $I - A > 0$ y se denomina déficit financiero.

¿Cómo se produce la transferencia desde los cedentes netos a los receptores netos?

En cada unidad económica se verifica que:

$$A + FF = I + UF \quad o$$

$$FR + FF = UR + UF$$

en que:

FR = Fuentes Reales o ahorro corriente

UR = Usos Reales o inversión real

FF = Fuentes Financieras, es decir, todas aquellas operaciones financieras que permiten obtener recursos: aumentos de pasivos o disminución de activos.

US = Usos Financieros, es decir, aquellas operaciones financieras que permiten ceder recursos a terceros: aumentos de activos o disminución de pasivos.

Ejemplos:

/Fuentes Financieras

Fuentes Financieras

- . Aumentos de Pasivo: -aumentar la deuda con terceros.
 -emitir acciones.
 -recibir depósitos de terceros.
- . Disminución de Activos: -venta de activos reales (viejos)
 -recibir amortización de deudas de
 terceros.
 -venta de valores, acciones, bonos,
 etc.
 -disminuir depósitos que se tenía
 en Bancos.
 -Reducir los saldos en caja.

Usos Financieros

- . Aumentos de Activos: -Otorgar préstamos
 -Comprar activos reales (viejos)
 -Comprar acciones, valores, bonos,
 etc.
- . Disminución de Pasivos: -Amortización de deudas
 -Retiro de depósitos de terceros.

Para una unidad cualquiera:

$$FR + FF = UR + UF$$

y

$$FR - UR = UF - FF$$

Si

$$FR - UR > 0$$

$$UF - FF > 0$$

Esto significa que las unidades económicas que tienen superávit financiero ($FR > UR$) entregan más fondos (UF) que los que reciben (FF) a través de las operaciones financieras ($UF > FF$); por esta razón son "cedentes netos".

/Si en

Si en una unidad económica:

$UR - FR > 0$ entonces se tendrá que

$FF - UF > 0$

Es decir, una unidad que tiene déficit financiero (FR UR), recibirá por operaciones financieras (FF) más recursos que los que entrega a través de ese mismo tipo de operaciones (UF).

Para el conjunto de la economía se da:

$FR + FF = UR + UF$

y $FR = UR$

$FF = UF$

y $\sum S.F. = \sum D.F.$

El carácter de cedente o receptor neto de una unidad económica puede cambiar a través del tiempo; en algunos períodos puede ser receptor y en otros cedente.

En resumen:

1. La igualdad $A - I$ a nivel nacional significa también:
 - Igualdad entre demanda y oferta de fondos prestables.
 - Igualdad entre los deseos de las unidades deficitarias a "emitir obligaciones" y los deseos de los que tienen superávits financiero a adquirir esas "obligaciones" (derechos para el adquirente).
2. En general, la formación de capital va acompañada de la acumulación de activos financieros y obligaciones (Excepto en el caso en que todas las unidades gastan la totalidad de sus ingresos en consumo e inversión real directa).
3. La transferencia de recursos financieros que permite la realización de la inversión real se hace a través de los instrumentos e instituciones de intermediación financiera.
¿Qué efectos puede tener la intermediación financiera en el total de ahorro e inversión?

De lo anteriormente expuesto se desprende que si no hay instrumentos e instituciones financieras no puede haber transferencias, y en consecuencia:

/1. Cada

1. Cada unidad no puede invertir más allá de lo que le permite un pequeño ahorro.
2. Cada unidad debe invertir todo lo que ahorra o atesorar su dinero.

Es decir:

$$A_1 = I_1$$

$$A_2 = I_2$$

... ..

... ..

$$A_n = I_n$$

$$A_t = I_t$$

Efectos en el ahorro

En general, mientras más adecuada sea la disponibilidad de activos financieros que se ofrecen, mayor será el volumen de ahorros captados.

- a. La existencia de Activos Financieros puede afectar positivamente la propensión marginal y media al ahorro: si surge una alternativa rentable, segura, con aceptables condiciones de liquidez, etc., algunas unidades económicas estarán dispuestas a sacrificar parte de su consumo.
- b. El ahorro financiero puede reemplazar ciertas formas de ahorro "improductivo", tales como el atesoramiento y el ahorro en especie.

Efectos en la inversión

La existencia de un sistema de intermediación financiera desarrollado que funcione normalmente afecta el volumen y la composición de la inversión.

- a. El mayor volumen de ahorro y la posibilidad de transferir recursos a los inversionistas cuyos ahorros son insuficientes, tiende a elevar el nivel de la inversión,
/en condiciones

en condiciones normales.

- b. Es posible acumular ahorros y hacer frente a las "Indivisibilidades" en el campo de las inversiones; de otro modo estas debieran ser postergadas o eliminadas.
- c. Por las mismas consideraciones anteriores, se obtiene una mejor asignación de recursos.

El poseedor de ahorros por sobre su nivel de inversión puede transferir esos recursos hacia aquellas unidades con mejores proyectos de inversión.

Requerimientos de la Intermediación Financiera

Para que el conjunto de instituciones financieras pueda cumplir adecuadamente su rol de intermediación, se requiere enfrentar simultánea y satisfactoriamente las necesidades de los Cedentes y Receptores de recursos financieros.

Los operantes de recursos necesitan encontrar en el mercado instrumentos financieros que satisfagan sus exigencias de:

- + rentabilidad (real)
- + riesgo
- + liquidez

Cada unidad tiene su propia estructura de preferencias y para cada uno de los factores mencionados, de distinta manera; en consecuencia debería existir un conjunto diversificado de instrumentos, capaz de satisfacer una demanda diferenciada. (Por otra parte, en general a mayor diversificación corresponde mayor costo de operación).

El demandante potencial de recursos (receptor) también requiere encontrar instrumentos adecuados a sus propias condiciones. Estas condiciones se desprenden por una parte de las características propias del demandante y por otra, de los proyectos de inversión específicos. Tales condiciones se refieren principalmente a:

- Costo (intereses y comisiones)
- Plazos

/-Oportunidad

- Oportunidad
- Garantías exigidas

El conjunto de condiciones que se presentan a los Oferentes de recursos debe ser compatible con las condiciones que se plantean a los demandantes. Ambos conjuntos son mutuamente dependientes.

IV El sistema de fuentes y usos de fondos de inversión

1. Objeto de los sistemas de fuentes y usos de fondos de Inversión(1)

En el capítulo precedente se señaló el importante papel que el proceso de ahorro e inversión juega en el crecimiento económico. También, se hizo referencia al rol que dentro del proceso Ahorro-Inversión le corresponde a los superávits y déficits financieros y las transacciones financieras.

Los sistemas de Contabilidad Social tales como Cuentas Nacionales, Insumo-Producto, Balanza de Pagos, y Balance de Riqueza Nacional persiguen objetivos propios dentro de los cuales no se contempla de manera integral las transacciones financieras, ya que sólo Balanza de Pagos incluye este tipo de operaciones y únicamente aquellas que se refieren a relaciones entre economías de diferentes países. Queda en pie, pues, el hecho de que siendo necesario el análisis de las transacciones financieras, los sistemas de Contabilidad Social mencionados, no son adecuados para este tipo de análisis ya que sus objetivos son diferentes.

Visto lo anterior, se plantea como absolutamente necesario contar con un sistema dentro de la Contabilidad Social, cuyo diseño permita el análisis del sistema financiero.

(1) En lo sucesivo se usará Fuentes y Usos de Fondos de Inversión o F.U.F.I.

/La respuesta

La respuesta a la necesidad planteada se da a través de los llamados Sistemas de Transacciones Financieras o Modelos de Fuentes y Usos de Fondos de Inversión, los cuales tienen como objeto básico el registrar en forma sistemática las transacciones financieras ocurridas entre los diferentes sectores, así como sus ahorros e inversiones en un período determinado.

Ahora bien, si se piensa que el objetivo último no es registrar las operaciones sino que permitir su análisis, surge de inmediato una estrecha relación entre el sistema contable propiamente tal y el análisis teórico. Esta relación tiene dos sentidos fundamentales; el primero es el ya mencionado, es decir, el sistema contable debe ser la base de tipo estadístico para el análisis teórico. La segunda relación, muy vinculada a la primera, consiste en que el diseño contable para ser apropiado al análisis teórico, debe seguir en gran medida las pautas que este mismo análisis le proporcione. En otros términos al diseñarse un sistema de este tipo debe tenerse presente qué información puede ser de mayor valor para el análisis y en qué forma conviene que ésta se presente.

En vista a esta doble relación, no está demás insistir en que la forma contable del sistema puede permitir ciertas líneas de análisis o puede limitarlos definitivamente.

Por otra parte, para que el diseño contable se pueda inspirar en el análisis, se requiere que este último tenga ciertos razonamientos o intuiciones acerca de las líneas de investigación a seguir en el futuro. Como estos razonamientos o intuiciones no han sido probados en forma empírica es probable que muchos de ellos queden con el tiempo fuera de lugar y aparezcan nuevas líneas a seguir. He aquí pues, que el Sistema Contable debe tener una flexibilidad tal que le permita adaptarse a estos cambios de líneas; tal flexibilidad no será en ningún caso absoluta, ya que la disponibilidad de estadísticas adecuadas y las mismas líneas de investigación sugeridas en un primer momento serán una traba para la modificación del sistema contable y su adaptación a las nuevas exigencias.

/2. Principales

2. Principales características del Sistema

2.1 La Sectorialización

La determinación de los sectores o polos que se tomarán como agentes principales en las operaciones financieras es un problema esencial en el diseño y construcción de un modelo de transacciones financieras. Para estos efectos, es necesario considerar una serie de factores entre los cuales cabe mencionar la utilidad para efectos de análisis y programación y la disponibilidad de estadísticas adecuadas. Es decir las alternativas de sectorialización están limitadas por la información disponible o por disponer, a un costo razonable. ^{2/} Por otra parte la sectorialización que se adopte como se señaló en oportunidad anterior, puede, a su vez, limitar otros tipos de análisis y su validez, además podría limitar la utilización del sistema para fines de programación. Hasta cierto punto lo más deseable es diseñar un modelo lo más desagregado posible compatible con la información existente, ya que así se da al sistema una mayor elasticidad frente a las diversas agregaciones que se quieran realizar para efectos de análisis específicos.

En general para sectorializar un modelo de este tipo se puede considerar varios criterios, los cuales no son siempre mutuamente excluyentes. Los siguientes pueden ser los más representativos:

a. Institucional:

Este criterio tiende a hacer coincidir cada sector con una institución específica. Por ejemplo: Sector Gobierno Central, Sector Banco Central.

b. Funcional:

De acuerdo a este criterio cada sector representaría una

(2) Dentro del concepto costo se incluye el factor tiempo que puede ser elemento importante para eliminar ciertos niveles de desagregación.

/función determinada

función determinada dentro del sistema económico.

c. Regional:

Puede ser conveniente para determinados problemas constituir ciertas áreas o regiones como sectores diferentes. Por ejemplo: Zona Norte, Zona Central, Zona Sur, Sector Externo, etc.

No es imposible plantearse criterios diferentes a los mencionados, sin embargo aquellos son los de mayor uso y conveniencia.

Tal como se indicó con anterioridad estos criterios no son excluyentes y pueden utilizarse simultáneamente ^{3/}.

2.2 Clasificación de las Transacciones

Todo sistema económico funciona en base a una serie de transacciones económicas las cuales "tienen lugar cuando los bienes y/o el pasivo financiero cambian de una forma y otra de manos, de lugar, cambian de tipo funcional, y/o cuando se presta un servicio" ^{4/}.

Dentro de este conjunto amplio de transacciones económicas es posible distinguir entre aquellas que corresponden a operaciones corrientes y aquellas denominadas de Capital o Patrimoniales, a su vez, éstas últimas pueden ser reales o financieras ^{5/}.

El sistema de F.U.F.I. adopta también esta distinción básica entre transacciones patrimoniales y financieras, de modo que en la parte real, incluye la inversión real y el ahorro corriente generado en cada sector. Por otra parte se incluyen todas las operaciones denominadas financieras, es decir, aquellas que "ponen

^{3/} Ver Explicación Metodológica de la Sectorialización adoptada en el Modelo de Fuentes y Usos de Fondos de Inversión usado en este trabajo.

^{4/} Ingvar Ohlsson, Pág. 14.

^{5/} R. Barré: Economía política, Tomo II, pág. 321.

de manifiesto variaciones de los elementos de activo o de elementos de pasivo del patrimonio financiero de los agentes económicos" ^{6/}.

Ahora bien, estas distinciones si bien son de mucha importancia, no son las únicas a realizar en el sistema. En gran medida la utilidad del sistema dependerá de las distinciones que se puedan hacer en cuanto a los tipos de instrumentos mediante los cuales se han llevado a cabo las operaciones financieras. Así, por ejemplo, puede ser importante distinguir créditos, amortizaciones, bonos de deuda pública, tipos de depósitos, variaciones de caja, etc. Además también puede ser conveniente hacer distingos en cuanto a plazos, monedas, etc.

Además de esta clasificación las operaciones deben ser examinadas de modo de determinar si constituyen fuentes o usos, o más correctamente, para qué sector constituye uso y para cuál fuente. Cabe destacar que cada operación financiera es necesariamente uso para la fundamentación del sistema e incluso para su construcción práctica.

2.3 Forma de registro. Fuentes y Usos.

Se acaba de explicar algunas de las distinciones básicas que requiere un sistema de F.U.F.I. sin embargo, es necesario agregar otras consideraciones.

Sabido es que "las cuentas financieras de los agentes económicos tienen como finalidad describir las variaciones de los haberes financieros de estos agentes, es decir, las modificaciones de sus posiciones deudora o acreedora respecto de los demás agentes" ^{7/}; ahora bien, las variaciones del patrimonio financiero pueden ser positivas o negativas o de activos o pasivos y de acuerdo a estas condiciones se definirán como Fuentes o Usos para cada uno de los sectores.

Una operación financiera cualquiera significa Uso para un sector cuando el resultado de ella es aumentar algún activo o disminuir un pasivo del sector en cuestión.

De acuerdo a lo anterior, serían Usos por aumentos de activos operaciones como las siguientes: compras de acciones (para el sector

^{6/} Brochier y Tabatuny: Ob. citada, p. 85.

^{7/} R. Barré, obra citada.

/que compra)

que compra), créditos (para el sector que los otorga), compra de activos reales (para el sector que compra), etc.

Por otra parte, serían Usos por disminución de pasivos las amortizaciones de crédito (para el sector que hace el pago), rescate de bonos y pagarés (para el sector que hace el pago), rescate de bonos y pagarés (para el sector que hace el rescate), etc.

Constituyen Fuente de Fondos para Inversión toda operación que implique aumentos de pasivos o disminución de activos para el sector que se esté considerando. Un sector podrá registrar Fuentes por aumentos de pasivos cuando contrae deudas, recibe depósitos, emite bonos y pagarés, etc. En cambio tendrá fuentes por disminución de activos cuando recibe amortizaciones cuando vende valores, acciones, activos reales, etc.

Tal vez sea necesario detenerse en el tratamiento de los depósitos ya que estas operaciones no son siempre bien comprendidas. Las operaciones de depósitos implican un traspaso transitorio de fondos de un sector a otro. El sector que cede los fondos podrá retirarlos a su vez, dentro de ciertas condiciones preestablecidas según sea el tipo de depósito. Ahora bien, el cedente ha adquirido un derecho con respecto al receptor, en otros términos, en esta operación específica (prescindiendo de donde el cedente obtuvo esos fondos y hacia qué los destinó el receptor) el depositante aumentó su activo y el depositario aumentó un pasivo. En consecuencia, el cedente o depositante incurrió en un Uso y el depositario o receptor obtuvo una Fuente. Cuando el propietario de los fondos depositados los retira está disminuyendo sus pasivos, de donde resultó que el depositante primitivo ha obtenido una Fuente en tanto que el depositario ha incurrido en un Uso.

Las definiciones anteriores tienen su explicación en que un aumento de activo implica una cierta destinación de recursos para ese objeto. Si se adquiere acciones, valores, bonos, activos reales, etc., significa que a cambio de esos derechos se está entregando una cierta cantidad de fondos. Por otra parte una disminución de Pasivo implica,
/la disminución

la disminución de una obligación la cual se hace efectiva también a través de la cesión de fondos.

Los aumentos de pasivos, representan aumentos de obligaciones las cuales se adquieren al recibirse fondos; las disminuciones de activos son disminuciones de derechos, los cuales ocurren porque se han cedido derechos a cambio de fondos o de otros derechos, o porque un tercero canceló total o parcialmente alguna obligación. En consecuencia, tanto los aumentos de pasivo, como las disminuciones de activos constituyen fuentes de fondos para Inversión.

Cabe mencionar que las variaciones de caja, para un sector determinado, se definen como fuentes o usos en la medida que sean respectivamente disminuciones o aumentos. La disminución de caja, por ejemplo, significa que el saldo de un período respecto al anterior es menor, es decir, la disponibilidad se ve reducida de tal manera que implica un uso alternativo, vale decir, a través de la reducción de saldos de caja se autogenera una fuente al transformarse una fuente potencial (saldo de caja), en una fuente efectiva (reducción saldo de caja).

2.4 Identities básicas

En todo Sistema de Transacciones Financieras, se verifican una serie de identidades que aseguran la consistencia interna del sistema y que por lo demás son de gran utilidad en el trabajo práctico de la construcción del mismo.

El modelo de Fuentes y Uso de Fondos de Inversión utilizado en esta ocasión tiene implícitas también una serie de identidades de mucho interés y que se explicarán brevemente a continuación.

Tales identidades se deducen a partir de algunas definiciones básicas:

- a) En cada sector en los cuales está desagregado el sistema económico debe verificarse que el total de Usos sea igual al total de Fuentes;
- b) A nivel de la economía en conjunto debe verificarse que el total de Ahorros sea igual a la Inversión.

/c) Como

c) Como consecuencia de a) y b) se debe verificar que a nivel global, el total de Fuentes debe ser igual al total de Usos.

d) Las Fuentes y los Usos tanto en cada uno de los sectores como en la economía en su conjunto pueden clasificarse en Reales y Financieros;

e) Para el Sistema Económico, en una operación determinada, el total de Fuentes debe ser igual al total de Usos.

Las definiciones anteriores y sus derivados pueden plantearse de la siguiente manera:

1. $FT = UT$ es decir, Fuentes Totales iguales a Usos Totales, equivale a lo establecido en la definición c).

Además y de acuerdo a d) se tiene que:

2. $FT = FFT + FRT$

3. $UT = UFT + URT$

es decir, que tanto en las Fuentes como en los Usos puede distinguirse una parte real y otra financiera.

De lo anterior resulta:

4. $FFT + FRT = UFT + URT$.

Ahora bien:

$A = FRT$

$I = URT$

de lo cual y recordando la definición b) se tiene:

$A = I$

5. $FRT = URT$

Si a (4) se resta (5) se obtiene:

6. $FFT = UFT$

Hasta ahora se han planteado algunas identidades globales sin penetrar en las identidades que implican una desagregación del sistema económico, en sectores específicos. Para explicar este tipo de identidades basadas en las relaciones anteriores, y en la definición a), se supondrá una economía de sólo 2 sectores A y B. Este supuesto es necesario desde el punto de vista de la explicación y no es irreal en la medida que A y/o B pueden ser el resultado de múltiples sectores que han sido consolidados. Más aún, las identidades que se expondrán

/a continuación

a continuación son válidas en la medida en que los sectores A y B incluyan en conjunto el total del sistema Económico.

Por otra parte, cabe destacar que esta división en dos sectores a veces es muy útil tanto desde el punto de vista de la construcción del sistema como desde un punto de vista de ciertos análisis específicos. Así por ejemplo, cuando el método de construcción del sistema se basa no en un censo completo del conjunto económico sino que sólo en una parte de él, es muy útil separar la economía en dos sectores, el sector censado y el sector no censado.

Desde el punto de vista del análisis puede, por ejemplo, consolidarse todas las entidades públicas en un solo sector A y el resto de los sectores de la economía en un sector B. Esto permite analizar el Sector Público en conjunto frente al resto de la economía. Otra posibilidad puede ser el designar como sector A el sector externo y dejar el resto como un sector consolidado B.

Aceptando el supuesto de una economía dividida en dos sectores A y B, se tendrá:

$$FT = FTA + FTB$$

$$UT = UTA + UTB$$

y,

$$7. FTA = FFA + FRA$$

$$8. FTB = FFB + FRB$$

$$9. UTA = UFA + URA$$

$$10. UTB = UFB + URB$$

de donde

$$11. FFA + FRA = UFA + URA \text{ y,}$$

$$12. FFB + FRB = UFB + URB$$

por otra parte se tendrá:

$$13. FT = FFA + FRA + FFB + FRB$$

$$14. UT = UFA + URA + UFB + URB$$

y sustituyendo en (1).

$$15. FFA + FRA + FFB + FRB = UFA + URA + UFB + URB$$

$$16. FRA + FRB = URA + URB.$$

y si a (5) se resta (6) se tiene:

$$/17. FFA + FFB$$

17. $FFA + FFB = UFA + UFB$

lo que no es otra cosa que:

$FFT = UFT$ identidad lógica desde que:

$FT = UT$ y,

$FRT = URT$

de (16) se deduce que:

18. $FRA - URA = URB - FRB$

de (17) se tiene:

19. $FFA - UFA = UFB - FRB$

de (11) se tiene:

20. $FFA - UFA = URA - FRA$

de (12) se tiene:

21. $FRB - URB = UFB - FFB$

Esta presentación tal vez hace más difícil la comprensión de algo tan simple, a las personas no habituadas al manejo de tal simbología.

Por ejemplo, podría presentarse el total de Fuentes de Financieras en forma de una sumatoria doble en que varían las operaciones y los sectores, es decir:

$$FFT = \sum_{i=0}^n \sum_{j=0}^m FF_{ij}$$

en que i representaría sectores y j operaciones financieras.

