

EXPEDIENTE
Agrupado
6821
4715
1º F fo



CATALOGADO

01028

Buenos Aires, junio 26 de 1970.



Señor Secretario General del Consejo
Federal de Inversiones

B/D.

Pláceme dirigirme al señor Secretario General para
adjuntar un Informe de Progreso de las Tareas, que estamos realizando
en la elaboración del Manual de Programación Financiera Bancaria, de
acuerdo con el contrato oportunamente suscripto con ese Consejo.

Saludo al señor Secretario General con atenta con-
sideración.

[Handwritten signature]

Instituto de economía aplicada.

[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

0
1.211
I24
I

INFORME No. 1 DE PROGRESO DE LAS TAREAS AL 26 DE JUNIO DE 1970

MANUAL DE PROGRAMACION FINANCIERA BANCARIA

1. Antecedentes

De acuerdo con lo oportunamente informado al Consejo Federal de Inversiones, iniciamos la tarea a fines de abril pasado.

Se habia previsto que para alrededor de mediados de junio, estuviera concluido un esquema preliminar y se realizara en ese momento la discusion preliminar con los técnicos del Consejo Federal de Inversiones.

El día 15 de junio se realizó en esa sede una reunión en la cual se consideraron detalladamente los elementos de dicho esquema preliminar. Naturalmente, el haberse realizado tal reunión no compromete anticipadamente la opinión del Consejo Federal de Inversiones en el sentido de que se aprueben los elementos de juicio que hemos aportado. Simplemente hemos entendido, como resultado de ella, que vuestros técnicos entienden que se están alcanzando paulatinamente y con cronología prevista los propósitos del trabajo, que por otra parte son de alcance progresivo.

Hacemos referencia a esta reunión porque el hecho de haberla mantenido y haber discutido detalladamente ideas nos permite en cierta manera expresarnos más sintéticamente en el presente informe de progreso.

Señalamos también que se pudo enfocar directamente la tarea en función de los objetivos perseguidos merced a lo profundo de las discusiones previas que mantuvimos con vuestros técnicos, antes de la iniciación formal de los trabajos. Iniciamos, pues, la labor de diseño hacia fines de abril sintiéndonos claramente ubicados en los propósitos perseguidos por ese Consejo.

2. Avance de tareas

a) Dado un entorno suficientemente claro, como el que se logró, estuvimos en situación de formular a título preliminar por ahora un esquema del contenido del Manual. Este esquema es el siguiente:

Esquema Preliminar del Contenido del Manual

- I. Propósitos del Manual
- II. Esquema de realización del estudio
- III. Propósitos de la política a la cual se sirve
- IV. Los atributos de la banca que el Manual presume
- V. Cronología para la programación bancaria
- VI. El funcionamiento del proceso de planificación en el banco
- VII. Manual de programación para el mediano plazo
- VIII. Manual de programación operativa para el corto plazo

Anexos

- 1. Términos económicos básicos empleados en este Manual
- 2. Metodología estadística para el tratamiento de precios y volumen físico
- 3. Lenguaje simbólico para diagramas

Seguidamente se describe el contenido de cada uno de estos puntos.

b) Los propósitos del Manual señalan los requisitos de entorno necesarios para que un Manual pueda ser empleado en la formulación de un programa de un banco. Ubica la formulación del programa dentro del proceso de planificación. Se aclara la diferencia entre programa y proceso. Se identifica la diferencia entre programa operativo y proyección; se trata sobre las pautas políticas en función de las cuales los programadores deben proceder y la manera de elaborar alternativas para identificar estas pautas políticas;

se consideran también en líneas generales los conceptos de las técnicas para elaborar un programa y se introduce al hombre que va a emplear el Manual en el concepto de sistema, concibiéndose que el banco provincial hace parte de un sistema que opera a un nivel provincial, ubicándose, en este punto de abstracción, como un subsistema dentro del conjunto.

c) El esquema de realización del estudio se limita, en términos pragmáticos, a describir su contenido y su itinerario.

d) Los propósitos de la política a la que se sirve son detalladamente expuestos. Este es un capítulo sustantivo, básico, del Manual; y procura dar a los técnicos que habrán de emplearlo una información adecuada que les ubique en el "para qué" del programa bancario.

1) Se comienza por tratar acerca de los propósitos del desarrollo a niveles nacional, regional y provincial. Se concibe a la provincia como una unidad de operación en cuyo ámbito de dominio se "cruzan" por así decir, los elementos de instrumentación de políticas que vienen desde lo nacional, lo regional, lo propiamente provincial, y aún desde lo comunal en aquellos campos que por su repetición o su importancia llegan a asumir rango provincial. Los propósitos del desarrollo se plasman en objetivos y metas. Puesto que el banco es uno de los instrumentos de ejecución de la política provincial, sería prácticamente imposible diseñar un programa para él si no se tuvieran claramente en cuenta cuáles son los propósitos de desarrollo que, en definitiva, la provincia ha de asumir. Y a su vez, para tomar una decisión sobre qué propósitos serán asumidos por la provincia, es indispensable que se identifiquen qué propósitos se asignan a la provincia desde los diferentes niveles institucionales que se han señalado. Se preparan, pues, los argumentos no sólo ^{para} que la provincia extraiga aquellos factores que vienen de planes nacionales -o de políticas nacionales aunque no haya planes- sino también aquellos que provengan de planes regionales, en el caso en que estos planes sean formulados. Lo que emerja de

propósitos provinciales se identifica de la misma manera.

En esencia, esto presume que alguien realiza en la provincia la función planificación. Si nadie lo hace, se trata de una carga más que se pone sobre el banco, habida cuenta de su gran poder de catálisis -dado en función de los recursos que maneja- y de que sería de cualquier manera im posible formular un programa y por lo tanto utilizar un manual si no estuvieran claros los propósitos a los cuales se debe servir.

ii) Se toca también el entorno institucional y la ubicación de los bancos provinciales dentro de este punto. Se trata aquí de brindar una siste mática para que un diagnóstico institucional acompañe a la identificación de propósitos del desarrollo, y para que se esclarezca cual es el entorno institucional y los nexos que de él emergen, dentro de cuyo ámbito el banco ha de moverse. Es bien conocido que en muchos casos determinados ajustes institucionales son prerrequisito para que se pueda ejecutar una política. Puesto que el banco provincial debe ser un instrumento del desarrollo provincial, no debe funcionar como una pieza suelta válido de la autonomía que le dan sus propios recursos. Los supuestos institucionales son, pues, desarrollados aquí.

iii) Se consideran aquí también los planes de desarrollo para servir a los propósitos. Se muestra al programador del banco cuales son los factores de los planes nacionales, regionales y provinciales sobre los cuales debe poner particularmente el acento para extraer de aquí criterios de acción para el propio banco.

iv) Se le introduce luego en la programación de largo, mediano y corto plazo como problemática. Se entiende la programación como parte del proceso de diseño de la política; y se procura precisamente introducir este concepto para que trascienda al plano operativo del propio banco. Nótese que se formula un manual para que el banco desarrolle su política "con" planificación; y ^{para} no/que se formule un programa que sea meramente indicati vo.

v) Se toca luego la política económica para servir al desarrollo social. Lo social se toma aquí en sentido lato, como comprensivo de lo económico, lo social específico y lo relativo a otros sectores de la actividad del ser social general. Puesto que se ha de programar la política bancaria, es indispensable ubicar a esta política dentro de las orientaciones generales de la política económica; los mecanismos de flujo de ahorro y su captación; la política de crédito en función de desarrollo; y la función catalizadora de la banca. Sobre esta función catalizadora de la banca se hace mucho énfasis. Se piensa que este es un capítulo bastante olvidado en el diseño de la política bancaria Argentina; y se considera que este olvido no debe mantenerse a nivel de un banco provincial.

e) Los atributos de la banca que el Manual presume son una necesidad esencial; los capítulos anteriores esclarecen los supuestos del Manual con respecto a la política y al proceso de planificación, así como a otros valores que aquí se consideran. Estos supuestos son imprescindibles; pero no son los únicos que hacen falta para formular un manual. En efecto, un manual destinado a un pequeño banco provincial debiera ser intrínsecamente distinto a otro destinado a un gran banco con numerosas sucursales.

Como el espectro de conformación de la banca provincial en Argentina es muy disperso, ha sido necesario concebir una determinada banca a la cual el Manual está destinado. Se consideró que era útil establecer la modalidad de esta banca en función de un umbral mínimo de características. Se consultó con funcionarios del Banco Central, a título no oficial, con respecto a cuales serían los atributos de la banca provincial que, en la óptica de dicha institución, habrían de habilitarla para desarrollar todas las labores que la misma institución espera de esa banca. Con ello y con los juicios de los autores del Manual se formularon una serie de atributos que integran este umbral mínimo.

Los bancos que excedan del umbral mínimo han de poder emplear el Manual sin problemas; Los bancos que no alcancen al presente a dicho umbral

necesitarían un tiempo de preparación de sus propias estructuras para poder emplear el Manual, que sería en esencia semejante -o no distante por lo menos- del que necesitarían para adecuarse al Manual.

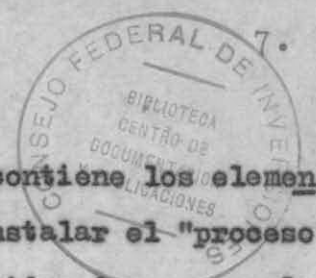
De esta manera se entiende haber resuelto razonablemente el problema metodológico importante creado por la fuerte heterogeneidad de la banca provincial a la cual el Manual está destinado.

f) Se trabaja para un banco que no ha de ser, como se ha dicho, una pieza aislada en el mecanismo provincial. Es de la esencia del problema que el banco no pierda su autonomía de decisiones; pero también que no desarrolle su autonomía hasta un punto que deje de ser un instrumento entrapado con los demás mecanismos institucionales que sirven a la provincia.

La solución de este problema -que presenta en la práctica ciertas áreas de incompatibilidad- ha tendido a ser lograda sobre la base de coordinar las decisiones del banco, el organismo de planificación de la provincia, y el presupuesto provincial, dentro de una cronología determinada.

Se considera a este efecto que en el mes de diciembre de cada año deben quedar terminados el plan de desarrollo de la provincia, el presupuesto fiscal, el plan del banco, para regir en términos operativos en el año entrante. La cronología, entonces, ^{es} limita a trasladar al planeamiento provincial la experiencia que se tiene de planeamiento a nivel nacional y a establecer secuencias de tareas que desembocan en esta armonización final, a través de una serie de puntos de armonización intermedia que se inician a principios del año anterior al del programa, y estableciendo también secuencias de decisiones que tienen determinados ordenes de precedencia.

g) Se trata luego sobre el funcionamiento del proceso de planificación del banco. Se emplean aquí diagramas para mostrar como debiera operarse este proceso, y la forma de transitar las ideas de acciones y decisiones a ser contenidas en el plan -o bien las ordenes que sobre el banco pueden poner determinados superiores jerárquicos- hasta que todo el plan quede concretado.



h) El Manual de programación para el mediano plazo contiene los elementos que formalizan el plan. Todo lo anterior tiende a instalar el "proceso" de planificación del banco. Se insiste claramente en la idea de que un plan sin proceso constituye no más que una buena recolección de ideas cuyo destino más probable es la biblioteca. Para que el plan revierta en decisiones y para que se gobierne la política del banco "con" planificación, debe estar montado el proceso; y este montaje debe ser coetáneo al de formulación del plan mismo.

El plan de mediano plazo contiene sendos programas de acciones y decisiones, económico, patrimonial y financiero. La forma de estos programas y su contenido en un plan de mediano plazo es, por supuesto, bastante más agregado que en un plan operativo para el corto plazo.

i) El Manual de programación operativa para el corto plazo contiene los mismos programas de acciones y decisiones, económico, patrimonial y financiero que se han señalado para el Manual de mediano plazo; a un nivel mucho mayor de desagregación; y en términos que permiten establecer determinados niveles de ejecución para las variables relevantes; e instruir a los operadores básicos del banco, con un área de desvíos admisibles alrededor de los puntos establecidos.

El control de la ejecución del plan hace también parte de su contenido.

j) Los anexos desarrollados hasta ahora contienen los tres lenguajes necesarios para la formulación de un plan: el económico, el estadístico y el simbólico.

En materia económica, se consideró que quienes hayan de formular un plan en bancos provinciales no necesariamente tendrán versación económica suficiente -al menos en los inicios-. Se incluye, pues, un glosario de términos económicos básicos empleados en el Manual. Este se va ampliando a medida que la redacción de los distintos capítulos permite identificar qué términos requieren una mayor explicitación.

La metodología estadística para el tratamiento de precios y volumen físico constituye el otro lenguaje necesario. Se lleva el desarrollo de este anexo hasta el diseño de formularios destinados a la recolección de información básica y al procesamiento de datos para ponerlos en situación de ser volcados al Manual.

El lenguaje simbólico para la formulación de los diagramas que indican las distintas secuencias del proceso de planificación ha tenido que ser diseñado en forma específica para este Manual. Aunque se ha trabajado bastante en materia de planificación en los países, no se ha desarrollado -que se tenga información- un lenguaje simbólico adecuado a la materia de planificación. Si existen estos lenguajes para el diseño de diagramas de secuencias administrativas en empresas; pero ellos no se adaptan. Se ha concebido, pues un lenguaje enteramente convencional, necesario para este propósito.



Buenos Aires, junio 26 de 1970.



RESPUESTA DEL INSTITUTO DE ECONOMIA APLICADA A LAS OBSERVACIONES FORMULADAS
POR EL CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES, ANEXAS AL ACTA DEL 18 DE MARZO DE 1971

A. Antecedentes

Por telegrama colacionado de fecha 7 de mayo de 1971, el Consejo Federal de Inversiones notificó al Instituto de Economía Aplicada la existencia de observaciones a la versión final del Manual de Programación Bancaria que se había oportunamente presentado. El día 10 de mayo se realizó una reunión con el Jefe del Area de Asuntos Financieros del Consejo Federal de Inversiones, Ing. Esteban A.F. Starnfeld; y luego una breve reunión con el Secretario del Consejo Federal de Inversiones. En ese momento se nos hizo conocer un conjunto de observaciones escritas; y sobre ellas se iniciaron conversaciones con el Jefe del Area de Asuntos Financieros, en las cuales se analizaron las observaciones generales que estaban contenidas en dicha versión, para que el Instituto pudiera conocer qué es lo que las autoridades actuales del CFI quieren concretamente que se ajuste en el Manual de Programación Bancaria. Mientras se estaba desarrollando esta tarea, fuimos notificados el día 18 de mayo, de que el Consejo Federal de Inversiones había decidido formalizar las observaciones según un texto que recibimos formalmente ese día, labrándose el acta correspondiente.

En el momento de firmar el acta pedimos al Jefe del Area de Asuntos Financieros la concertación de una reunión técnica con el Secretario del Consejo, con el propósito de transmitir los criterios básicos y la razón de ser de los desarrollos que se habían formulado, los cuales están contenidos en el Manual.

Esta presentación viene a responder a tales observaciones formales.

B. Datos en el problema

Entendemos que, a la altura en que se presenta este problema, deben ser tomados como datos los siguientes :

[Handwritten signature]

1. Deben considerarse ya aprobados por el Consejo Federal de Inversiones los criterios expuestos en los informes anteriores del Instituto de Economía Aplicada, que no hayan sido rechazados explícita y formalmente por el ente. Es obvio que sin que exista una continuidad conceptual en el enfoque del organismo, ningún consultor podría realizar una tarea que hubiera de estar libre de observaciones finales.

2. Constituyen exteriorización concreta y formal de la aceptación del Consejo Federal de Inversiones no solamente su silencio en materia de observaciones explícitas sino el hecho de que se hayan cumplido los pasos administrativos siguientes a la presentación de nuestros informes; concretamente que se hayan pagado las cuotas correspondientes a lo oportunamente establecido.

3. De acuerdo con el art. 76 del nuevo pliego general, el C.F.I., en la consideración de los estudios o trabajos, sólo tendrá en cuenta si se ajustan a las cláusulas estipuladas y a las reglas técnicas del caso, de acuerdo al principio de buena fe.

4. En todo nuestro trato hasta ahora con el C.F.I., el único punto que en su momento había motivado un acta estuvo constituido por la evaluación de un informe parcial, taxativamente generado en las circunstancias siguientes:

a) El 11 de agosto de 1970 el Instituto pidió una ampliación de plazo de dos meses para la conclusión de las próximas etapas.

b) El 31 de agosto, al no haberse producido todavía decisión formal del C.F.I. sobre este pedido, el Instituto se sintió obligado a producir un informe de progreso de tarea.

c) El 25 de septiembre de 1970 el Instituto recibió (expediente 4715/9328) la notificación de la resolución No. 70277 del 17 de septiembre de 1970, por la cual se acordaba la prórroga solicitada.

d) El 10. de octubre se firmó el acta en la cual el informe de progreso de tareas presentado el 31 de agosto se califica como "fuera de evaluación"

Amg

dada la nueva circunstancia creada por la resolución 70277, inexistente, se repite, a la fecha de presentación del informe.

Estas circunstancias se incorporan como dato en el problema, porque lo constituye el hecho de que la conducta del Instituto de Economía Aplicada en sus relaciones con el C.F.I. jamás ha merecido la más mínima observación.

5) Se entiende que también constituye un dato en el problema, el hecho de que las observaciones que formule el C.F.I. deben ser concretas y fundadas. No basta con que se exprese en términos generales que un elemento es insuficiente e inadecuado, sino que debe decirse por qué lo es. De otra manera el consultor no tendría forma de interpretar qué es lo que el C.F.I. quiere que se haga. Esto es particularmente importante en la medida en que, después de haber trabajado más de un año con el Organismo, y discutido profundamente a nivel técnico el contenido del Manual -sin haber tenido, es cierto, la precaución de llevar a actas todo lo que estábamos de buena fe desarrollando- no podríamos fundar los ajustes que ahora se quieren sino a partir de un diálogo pertinente y suficientemente profundo y sólido en lo técnico. Este es el tipo de diálogo que habíamos comenzado a desarrollar con el Jefe del Área de Asuntos Financieros del C.F.I. Resulta siendo, pues, un dato en el problema a esta altura de las cosas, el que el Instituto de Economía Aplicada solamente puede responder por ahora al C.F.I. en términos generales aquello que se le plantea también en términos generales.

C. Apreciaciones del Instituto a las observaciones formalizadas

En este texto se ha de seguir el orden del anexo al acta del 18 de mayo, haciendo referencia por su orden a las observaciones según la misma nomenclatura utilizada por el C.F.I.:

I. Generales

El C.F.I. expresa "el Manual no se ajusta a la metodología que figura como anexo al contrato celebrado ...".

En efecto, la discusión técnica mantenida con el C.F.I. desde antes de firmar el contrato nos llevó a diseñar un itinerario muy diferente al que parecería desprenderse en lo taxativo del pliego de bases particulares. Este acuerdo técnico quedó reflejado en el informe No. 1 de progreso de tareas al 26 de junio de 1970 pág. 2. Los capítulos I a VI que integran el Manual -que son un "gran prolegómeno" al mismo- fueron explícitamente expresados y desarrollados en su contenido en dicho informe. Los capítulos VII a X resultan también del contenido de dicho informe, en el cual ya se estableció que la programación de corto plazo habría de contener sendos programas de acciones y decisiones, económico, patrimonial y financiero. Luego el programa financiero se desagregó en crédito, captación de fondos y financiamiento, para que no hubiera duda sobre el hecho de que también se estaban cumpliendo las condiciones del pliego particular.

Nuestro informe del 26 de junio fue aprobado por el Consejo. La exteriorización de éste reside en que en agosto de 1970 el Consejo hizo efectiva la segunda cuota establecida en el contrato.

En adición a ello, el 17 de noviembre de 1970 entregamos al C.F.I. la versión preliminar del Manual, la cual sirvió como informe de avance de tareas No. 2. El C.F.I. no arguyó en manera alguna el índice del trabajo ni la sustancia de su contenido. Nuestro memorándum del 14 de diciembre identifica claramente que las observaciones recibidas eran fundamentalmente formales; y sólo quedó pendiente una cuestión de interpretación relativa al alcance didáctico del Manual, sobre el cual no hemos tenido acuerdo con vuestro consultor señor J. Vignau. En ningún momento, además, el C.F.I. nos expresó que asumiera oficialmente la postura de dicho consultor. Con posterioridad a nuestro memorándum del 14 de diciembre, -producto, se recalca, de las reuniones mantenidas en ese Consejo- la aprobación del C.F.I. se exteriorizó en el hecho de que el día 11 de enero se nos abonó la tercera cuota por la elaboración del Manual.


En consecuencia, desde junio de 1970 el C.F.I. ha tenido oportunidad de indicarnos que no sólo el índice del Manual sino el contenido - pues este



contenido ha sido explicitado claramente en las reuniones técnicas y ha sido descripto en su valor sustantivo en nuestros informes- no se ajustaban a lo que la Institución quería. No lo hizo; por el contrario continuó aprobando nuestra tarea. En consecuencia, tanto el índice del Manual como el contenido sustantivo de cada uno de los capítulos y subcapítulos que están contenidos en el índice constituye la forma ya aceptada por el Consejo Federal de Inversiones a lo que el Manual de Programación Bancaria debe ser. Y nótese también que la denominación original era "Manual de Programación Financiera Bancaria"; y que en definitiva -lo cual, también, interpretado con frío valor jurídico significaría vulnerar el contrato- la denominación del Manual de Programación Bancaria se estableció de común acuerdo, porque la extensión que se dió al tratamiento de los problemas fue muy superior a lo que taxativamente resultaba decidido a partir de las cláusulas del pliego particular.

En consecuencia, el Manual se ajusta a la metodología acordada entre el C.F.I. y el Instituto. Si no se ajusta a lo que especifica el pliego particular es porque este pliego fue luego modificado de común acuerdo; y tal modificación tiene plena validez jurídica.

Y ello, por otra parte, es lógico. El Manual de Programación Bancaria que se ha elaborado para el Consejo Federal de Inversiones no tiene, que nosotros conozcamos, antecedentes. La labor que se ha tenido que realizar es, pues, pionera en este campo. Dada su naturaleza, dos cosas resultaban obvias: que un esquema preliminar contenido en el pliego particular no podía agotar detalladamente todas las instancias que debieran estar contenidas en el Manual; que el mismo Consejo Federal de Inversiones podría equivocarse en el planteo inicial de un enfoque metodológico -lo que conlleva a la conveniencia de su revisión, si se arribaba a través del análisis a contextos mejores-, y finalmente que la necesidad de que la interpretación fuese flexible no resulta un arbitrio o un capricho del consultor, sino una necesidad del mismo carácter pionero de la labor. De lo contrario, hubiera tenido que concebirse que todos los problemas que conlleva un Manual de Programación Bancaria habrían estado pensados por



el CFI antes de llamar a la licitación que convocó. Y en ese caso no hubiera tenido necesidad de hacerlo.

a) El temario y la metodología que fueron objeto del contrato, pues, han sido desarrollados todo lo exhaustivamente que hemos entendido que debían ser integrados en un Manual de Programación Bancaria. La interpretación flexible no ha sido realizada por el Consultor solamente; sino ha sido acordada con el CFI; y este acuerdo tiene valor jurídico.

El CFI interpreta, además, que se ha relegado lo principal a lo secundario. En manera alguna. Lo único que existe es un determinado itinerario en el cálculo de las variables, que en el Manual está contenido de forma no idéntica a lo que expresa el pliego particular.

- i) En efecto, hay dos opciones metodológicas iniciales : partir de una matriz de flujo de fondos, que constituya el elemento de cierre del programa financiero; o bien llegar a construir la matriz a través de un proceso metodológico diferente.
- ii) Si se parte de una matriz de flujo de fondos, ubicándola al principio del Manual para significar que ella constituye el cuadro de referencia que cierra el programa financiero, esta matriz debe ser expresada en términos de programa con valores proyectados para un período n , a los precios corrientes previstos para ese período n . Tales valores a precios corrientes en n son función de tres variables iniciales : el valor en un período-base, el incremento en el valor por efecto-precios y el incremento en el valor por efecto-volumen.
 - El valor en el período-base es un dato.
 - El efecto-precios sería una variable esencial para el banco provincial, solamente en el caso en que se admitiera que existen en las provincias "microclimas" en las tendencias de precios. En anexo 2 se da no sólo una metodología para el cálculo del efecto-precios; sino se la discute y aún se la vuelca en formularios concretos.
 - El efecto-volumen constituye la variable que, a su vez, es función de una serie de variables cuyo desarrollo ulterior hubiera sido requerido en este tipo de planteo, como desprendido de un análisis deductivo.

Amz

De haberse optado por este método expositivo, el Manual hubiera aparecido como enfocado a resolver el cálculo del efecto-volumen que entra dentro de un casillero determinado de una matriz de flujo de fondos proyectada para el futuro. Se pensó que este no era el mejor tratamiento. Naturalmente -es casi obvio señalarlo, pero no parece ya sobreabundante- cuando se expresa "se pensó" ello no resulta de imprecisiones, sino de la meditación suficientemente decantada en el seno técnico del Instituto de Economía Aplicada y suficientemente discutida con los técnicos del Consejo Federal de Inversiones.

- iii) Se pensó, pues, que era mejor partir de establecer en el Manual "para qué" se realiza la labor de un banco público provincial; partir de restricciones blandas, surgidas de una pauta muy global de órdenes de magnitud de las variables relevantes, dada por una proyección preliminar de la matriz de flujo de fondos; y, sin introducir restricciones de partida que fuesen rígidas, brindar en el Manual el mecanismo de un programa de acciones y decisiones, como mecanismo inicial, a fin de excitar la imaginación de todos los actores del proceso de desarrollo provincial en medida que excediera a la capacidad del banco.

Se insiste en el Manual en el sentido de que el banco público es un factor relevante del desarrollo provincial; y, en consecuencia, se diseña el conjunto de acciones y decisiones inicialmente para maximizar el volumen de solicitudes que se hacen al banco desde distintos ángulos. Sólo así, se expresa en el Manual, tendría sentido la asignación de prioridades. Esta forma de tratamiento, coherente con el hecho hasta de cambiar el nombre al Manual y dejar de llamarlo de Programación "Financiera" para hacer de él un Manual de Programación "Bancaria", hace de los programas de acciones y decisiones y de crédito -particularmente ellos- la parte más importante en la cual el programa ha de servir al Banco. Naturalmente que todo sirve; pero particularmente es en estos programas en donde la acción del Banco se conecta en lo fundamental con el desarrollo provincial, al cual tiene que servir.

my

Entiéndase bien el propósito: estas apreciaciones no significan minimizar la importancia de los demás programas; simplemente establecer un enfoque para que el Banco pueda proceder en su política económica de acuerdo con el Manual. Y este esquema ubica al programa de financiamiento en la verdadera posición que tiene que tener: como una restricción; puesto que la variable a optimizar es el servicio que el Banco brinda a la provincia, y este servicio está exteriorizado en acciones, decisiones y crédito, principalmente.

Hay, además, una razón operativa. La propia dimensión individual de cada acción y decisión y de cada conjunto de créditos programable hace que en estos campos el Manual tenga que ser más detallado. Sobre los demás programas se vuelve al tratar cada caso en particular.

- iv) En consecuencia, no se ha relegado en absoluto lo principal a lo secundario. Se ha ubicado al programa de financiamiento en su verdadero papel: el de restricción; y se da mayor énfasis en términos explícitos a los programas de acciones y decisiones y de crédito, que constituyen en su conjunto las unidades de servicio a la provincia; servicio éste que constituye, así, la variable a ser maximizada.

La conveniencia metodológica y didáctica de comenzar por la variable a ser optimizada y de tratar luego las restricciones ha sido, pues, el fundamento básico de la necesidad de invertir la secuencia programática del Manual. Y es esta inversión de la secuencia programática, pero en absoluto no de la esencia, lo que motiva la aparente contradicción entre el pliego de bases particulares y el contenido del Manual.

- v) Expresa, por otra parte, el C.F.I. que "las extensiones y generalidades incluidas en el Manual no justifican el exiguo tratamiento recibido por los temas a desarrollar y que fueron objeto del contrato". Sobre esto volveremos al tratar cada punto en particular.



b) El CFI expresa en este punto que el Manual no debe requerir necesariamente estudios ulteriores; aunque en el punto c) consiente que cursos de capacitación pueden ser provechosos para la comprensión del Manual.

Hay aquí dos cosas : el Instituto de Economía Aplicada no puede ajustar su texto si no se le especifica claramente hasta dónde, en cada tema taxativamente considerado, quiere ampliarse el contenido didáctico del Manual; y ello es obvio, porque cada variable contenida en el Manual es una función de otras variables, las cuales han de tener un distinto tratamiento para su estimación en el futuro. Además, el problema de formular un programa para el Banco de la Provincia de Buenos Aires ha de ser sustancialmente diferente al que se presenta en el Banco de La Rioja; y es obvio también que no puede darse una metodología única, útil para cualesquiera bancos, con la misma penetración didáctica, y en cualquier circunstancia de capacitación previa de los hombres que hayan de usar el Manual. Este es el entendido de organismos internacionales, como el IIPES (Naciones Unidas), que han capacitado en cursos de programación, generales y especiales, a casi 5.400 graduados universitarios, en el período 1952/70 ^{1/}.

Además, la complejidad es intrínseca a la materia; no al Manual. Programar es una tarea para especialistas; y esto no lo dice solamente el Instituto de Economía Aplicada. No en vano se han dictado los cursos citados a nivel internacional, sino que el mismo CFI lo ha realizado en el País. No en vano está también siendo el Instituto de Economía Aplicada requerido por un organismo de planificación provincial para organizar un curso de capacitación intensiva en desarrollo y programación económicos, y para que sus miembros sean profesores en él, de la misma manera que lo han sido en cursos en el País, en sus Universidades, y en cursos internacionales. Es que un hombre con instrucción secundaria —como ha pretendido vuestro consultor señor Vignau— no puede intrínsecamente ser un programador. Si ésto se aceptara, la profesión de Economista resultaría superflua. El programador es un Economista especializado después de serlo; y el programador bancario es un Economista con especialización taxativa en la rama bancaria. Aún más : el programador de un banco de provincia está obligado a poseer cabal información básica so-

^{1/}Véase : Informe sobre las actividades del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social-CEPAL- febrero de 1971 (Dto. UN.E/CN.12/880).

bre los objetivos superiores a los cuales el banco tiene que contribuir; no basta que conozca las técnicas de programación en general y de programación bancaria en particular.

Hay, pues, en esto un problema de grado. Ningún Manual puede ser por sí lo suficientemente didáctico, a menos que se convierta en una cartilla. Si el C.F.I. nos ha pedido el Manual en su momento y ha acordado con el Instituto que fuera un Manual lo que debía hacerse, no nos pida ahora una cartilla.

Queremos pasar por alto apreciaciones como las de que se han formulado en el Manual amplias "visiones panorámicas de una larga problemática, esbozada y tratada sólo en sus fases iniciales, dejando fórmulas apenas enunciadas y planteos y argumentaciones inconclusas". Evidentemente, si el C.F.I. no expresa con precisión cuáles son estos planteos y argumentaciones inconclusas, no podemos saber a qué quiere referirse. Si considera que el Manual debe extenderse más en el tratamiento de temas particulares, seguramente podrá encontrar una fórmula más adecuada de hacérselo saber, que no sólo sea técnicamente precisa sino además respetuosa del trabajo que hemos hecho y de nuestros antecedentes técnicos.

c) Dice el Consejo "el Manual por sí mismo deberá proporcionar la capacitación necesaria a fin de montar y ejecutar el proceso de planificación". No entendemos con precisión qué quiere significarse por "ejecutar el proceso".

La capacitación para montar un proceso, repetimos, no es materia para la cual el Manual baste. En última instancia, el Manual es una suerte de texto avanzado; razonablemente avanzado. Presume, como se ha dicho, conocimientos previos; no es un texto primario. Montar un proceso de planificación en un banco exige una serie de conocimientos en campos adicionales -relaciones humanas, principalmente- sobre los cuales entendemos que de ninguna manera el Consejo Federal de Inversiones podía habernos pedido que incluyéramos elementos dentro del Manual.

Si interpretamos que ejecutar el proceso de planificación quiere decir

oir usar del Manual para tomar decisiones en función de él e ir ajustando los planes, queremos llamar vuestra atención hacia el hecho de que el Manual propone la revisión periódica de los programas; y que los formularios están diseñados en forma abierta, para permitir precisamente que exista no sólo una revisión periódica del programa sino, además, para que se formulen distintas alternativas del programa. A mayor abundamiento, en el caso del programa de crédito, se ha diseñado un sencillo caso numérico (formulario C-8) para que el día viernes de cada semana se ajuste el programa de crédito, con expresión semanal, para el mes que se inicia en la semana próxima. Este formulario -dicho sea de paso- es uno de los que hemos probado en la prueba realizada en el Banco de La Pampa, sobre la cual volveremos más adelante.

Y tan se avanza en la didáctica, que el ejemplo numérico del formulario que está contenido en el Anexo correspondiente tiene una descripción titulada "Notas a la mecánica de utilización del esquema C-8", en donde se va llevando columna por columna del formulario al estimador, a fin de que realice los ajustes correspondientes.

Evidentemente, un programador medianamente informado tiene que saber -porque si no, no puede ser programador, intrínsecamente- utilizar los formularios en cuyos encabezamientos se pone distintos periodos de programa, en forma abierta, y aún distintas versiones para cada período.

Entiéndase bien la observación: no negamos que pueda completarse el ejemplo numérico con referencias mejor entrabadas. Y aquí consideramos que el Manual no puede proveer todo el material a ser dado en un curso que pueda arrancar desde 0. Y esto fue ya acordado por el C.F.I., no sólo con su silencio ante nuestro informe del 14 de diciembre, en el cual hemos planteado nuestra interpretación del problema, sino con el hecho explícito que, recalcanos, tiene valor jurídico, al haber realizado el día 11 de enero de 1971 el pago de la cuota correspondiente. De lo contrario hubiera debido rechazar nuestro informe.

A esta altura de la exposición queda bien en claro que los puntos de desacuerdo que, en las materias tratadas, puedan existir entre el Consejo y el Instituto se refieren a la extensión que pueda darse a puntos determinados, y que el área de desacuerdo virtual está acotada por el hecho de que el programador debe tener una capacitación básica suficiente, según los patrones expresados en el informe del 14 de diciembre, aceptado por el C.F.I.

d) Dice el Consejo "el consultor deberá emitir sus juicios personales sobre aspectos de política económica". Hemos entendido no tener ningún juicio personal que no estuviera fundado. En la medida en que ninguna hipótesis pueda ser probada con 100 % de certeza, puede argüirse que toda la teoría económica constituye un juicio personal de sus autores. El hecho de que ella esté consolidada en textos no dá ningún valor a sus apreciaciones, en última instancia, más allá del juicio personal del autor del texto. Pero, además, en América Latina, en general y en Argentina dentro de ella, tenemos la responsabilidad de generar nuestra propia teoría. No podemos aceptar el trasplante de conceptualizaciones teóricas y metodológicas nacidas al calor de la experiencia de los países industriales. Naturalmente, debemos incorporar todas las ideas útiles, adaptándolas a nuestra propia realidad. Pero, además, se recalca, tenemos la responsabilidad de generar nuestra propia conceptualización del problema.

Dentro de este contexto básico de ideas, los juicios que el C.F.I. califica como personales, son exposiciones fundamentadas por un equipo de economistas. Recordamos que en las conversaciones que hemos mantenido hemos entregado al Jefe del Área de Asuntos Financieros un ejemplar del documento "La programación del financiamiento a corto plazo", publicado en el Boletín Económico de América Latina de marzo de 1965, del cual es autor el Presidente del Instituto. Este Boletín es editado por la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas. Elementos allí expuestos, y que fueron también vertidos en una serie de cursos internacionales que el Presidente del Instituto ha dictado, han sido integrados en el Manual. También hemos expuesto y entregado para su consideración

al mismo funcionario dos volúmenes del documento "Factores del proceso inflacionario en América Latina", elaborado por el Presidente del Instituto en su carácter de funcionario de las Naciones Unidas y de Director de un Proyecto de IIPES/CEPAL/Gobierno Argentino, encarado para toda el área latinoamericana, sobre la materia. Naturalmente que los juicios vertidos en el Manual, que tienen fundamentación en toda la elaboración conceptual allí formulada, pueden ser calificados como personales. Aceptamos el juicio siempre que se califique como personal, todo el juicio contenido en la generalidad de la teoría económica. De otra manera, debe el CFI remitir sus observaciones a acordar o disentir con las conclusiones de los análisis; pero no calificar la naturaleza de los juicios, siendo éstos fundados.

Es claro que han de darse formas más o menos impresas por características personales de los expositores, en la expresión de los juicios. Pero esto es bien distinto a que los juicios sean meros juicios personales.

Por lo tanto, solicitamos del CFI que taxativamente nos indique cuáles son los juicios con los cuales desacuerda, y por qué.

La cuestión tiene para nosotros importancia, puesto que asumimos formalmente la obligación de brindar al CFI juicios "fundamentados". Hemos tratado de cumplir escrupulosamente con esta obligación. Y destacamos a esa Institución que es imposible formular un Manual de Programación Bancaria en el cual se comience- tal como hemos acordado- por diseñar objetivos, sin dejar de introducir juicios de valor. El Manual, pues, debe contener juicios; no puede dejar de tenerlos.

e) El CFI expresa que deberá mejorarse la redacción del Manual. Esta observación ha sido ya formulada y constituye uno de los puntos que se acordaron en diciembre pasado. En nuestro equipo hemos hecho una revisión completa del Manual. Es lógico que, después de trabajar sobre él un año, y de hacerlo precisamente en equipo, tengamos nosotros una serie de valores asumidos, que son claros para nuestro entendimiento, pero no necesariamente resultan así para el lector desprevenido. Pedimos aquí la cooperación del CFI. Entendemos que dos cosas puede ese Organismo hacer para ello :



Criticar los párrafos concretos del Manual, pues sus técnicos lo han leído; y evidentemente requerir el juicio de un hombre que tenga formación adecuada en Bibliotecología, e información en la materia económica. El C.F.I. lo posee; solicitamos al Organismo la cooperación para que dicho funcionario haga una lectura del Manual y nos exprese todo lo que haya que ajustar en él para hacerlo, como se quiere, más didáctico. Esto ha sido ya expuesto en nuestras conversaciones preliminares recientes; reiteramos ahora la solicitud formal; y expresamos a ese Organismo que consideramos que no es necesario esperar a que todos los ajustes técnicos estén completos para que pueda precederse a esta lectura y crítica. Ello pensando que, básicamente, la crítica en este punto habrá de referirse a la forma de expresión; pero no al contenido técnico, porque no se pide que sea técnico el lector en la materia específica de programación bancaria.

Por otra parte haremos los máximos esfuerzos para mejorar la didáctica del Manual a través del entrelazamiento de las secuencias de programación; que habremos de realizar una vez más.

En cuanto a mejorar la secuencia en que se desarrollan los temas tratados entendemos en definitiva lo siguiente: planteado en este punto el objetivo en términos de que el Manual debe procurar ser lo más didáctico posible; y entendido que es un dato el que la complejidad de la planificación es inherente a la planificación misma, la solución habrá de procurarse clarificando qué variables concretas se entrelazan etapa por etapa del proceso; en otras palabras, cuál es la información que se transfiere de un paso a otro.

Hemos discutido este punto detenidamente con vuestro Jefe del Área de Asuntos Financieros, en días recientes. Hay temas que parecen inconclusos en un nivel de abstracción y que luego son retomados. Concébase al efecto una suerte de tabla a doble entrada, en cuyas filas se indican niveles de abstracción y en cuyas columnas los temas. Tómese, por ejemplo, ^{el tema} planificación como tal. Se nos planteó de partida el problema de adoptar un atributo de primer orden

para entrar en el análisis. Una opción estaba constituida por la vía de entrar por columnas, en cuyo caso había que tomar el tema planificación y desarrollarlo a lo largo de todos los niveles de abstracción -nacional, provincial, bancaria, etc.-.

La otra vía era entrar por niveles de abstracción -es decir por filas, en el esquema conceptual planteado-. Hemos pensado detenidamente el problema antes de tomar una opción, al principio del trabajo; y nos decidimos por esta segunda opción. La razón reside, precisamente, en que la entrada por niveles de abstracción es mucho más didáctica para quienes hayan de ser los programadores bancarios en una provincia. Más didáctica y más operativa; porque el programador bancario deberá acudir a distintas fuentes de información para identificar todas las acciones y decisiones que incidán sobre la provincia que interesen a su banco; y estas fuentes de información están ordenadas precisamente por niveles de abstracción. Por ejemplo, los planes nacionales, las decisiones de ministerios y bancos nacionales, etc., constituyen el nivel de abstracción más general. Las decisiones provinciales constituyen otro nivel de abstracción, y así sucesivamente. Al programador bancario los problemas se le presentan, pues, por niveles de abstracción, a través de las fuentes informativas. Pareció, pues, más razonable entrar por niveles de abstracción al diseño del Manual que hacerlo por temas. Esto, dicho sea de paso, explica lo que al C.F.I. le ha parecido una suerte de incongruencia, en el sentido de que a veces en el texto se introducen conceptos de distinto nivel de abstracción. Es que precisamente se han introducido tales conceptos para facilitar el entrelazamiento, puesto que los capítulos del Manual se vienen desarrollando a partir de tomar los niveles de abstracción como atributo de primer orden. Es posible que haya oscuridades, derivadas del hecho de que, aunque los redactores del Manual hayan tenido claro ^o entrelazamiento entre los niveles, no esté así sistemáticamente vertido en el texto. Incorporaremos todas las referencias oscuras que

[Handwritten signature]

sean necesarias. para que, sin perjudicar la exposición por niveles de abstracción, resulte claro el entrelazamiento que se hace de una misma temática a través de distintos niveles.

En nuestras conversaciones preliminares se nos ha señalado que hay partes en el texto que dan la impresión de ser deliberativas, lo cual hace perder valor didáctico al Manual. Esta es una cuestión de juicio. En una materia tan argüible como la que se está tratando -intrínsecamente argüible- las soluciones únicas que suelen ser aforísticas al carácter de "cartilla" son precisamente inapropiadas. En todo lo que el Manual aparece como deliberativo, lo que quiere hacerse es ofrecer al programador opciones para que éste a su vez haga el ejercicio de aprender a trabajar con opciones. La cuestión es bien clara cuando se discuten los objetivos. Evidentemente, aunque pueda haber un consenso generalizado en el sentido de que una provincia debe perseguir la optimización de un objetivo de los que hemos llamado "físicos" (crecimiento, distribución, etc.) no sería fácil demostrar que la opción por uno de estos objetivos tiene en sí legitimidad intrínseca. El programador provincial -no el bancario, sino el del organismo de planificación de la provincia- debiera en tal caso procesar alternativas, también de la variable a optimizar y las restricciones a cada una de ellas, aparte de los análisis de sensibilidad o de parametrización específica que realice, con el propósito de ofrecer a los políticos que deciden, alternativas para su elección.

No hay, pues, deliberación incorporada al Manual. Hay, sí una oferta de alternativas, porque no se ha querido tener la arrogancia intelectual de proponer soluciones únicas. La propuesta de soluciones que tienen el atributo de únicas o cuasi-únicas se hace pura y estrictamente en materias metodológicas.

Y para concluir con la temática didáctica que aquí se está tratando, puede recalcar que el Capítulo III -en apariencia una suerte de exposición de juicios- es hondamente didáctico. Se nos ha señalado en nuestras conversaciones que, si se presumiera que el Director de la Oficina de Programación Bancaria

es un Economista graduado universitario, este Economista ya debiera conocer todo el contenido del Capítulo III. Esto no es así, El tratamiento de cuatro objetivos alternativos en la forma en que allí está hecho, no ha sido, que conozcos nos, realizado hasta ahora en ningún país de América Latina en los términos metodológicos que allí se exponen. Todos los planes que conocemos -y la planificación en Latinoamérica ha constituido la profesión de uno de los miembros del equipo técnico que produjo el Manual, durante más de 10 años - fueren por regla a fijar metas para variables macroeconómicas como el producto bruto interno o el ingreso nacional bruto; y a indagar^{se} las condiciones de funcionamiento interno -por vía de insumo producto a nivel global- y de financiamiento de la economía en su conjunto son compatibles con las metas concebidas. Añ, tratamientos como los de las dos brechas están siendo recién incorporados a formulaciones analíticas de tipo global, dadas las dificultades heredas que existen en medir adecuadamente una función de ahorro nacional. En consecuencia, no es de ninguna manera ingenuo que el programador bancario de un banco de provincia deba conocer todo lo que en el Capítulo III se desarrolle.

Y conozcanse las cosas "a contrario sensu". El C.F.I. nos pide que el Manual sea didáctico. ¿Podría ser didáctico el Manual que no explica al programador para qué hace el programa? Hemos entendido desde el principio de nuestra tarea que no; por ello hemos desarrollado el Manual en la forma que se ha hecho y, en lo metodológico, por niveles de abstracción.

2) El C.F.I. señala que el entrelamiento con la planificación provincial sus instituciones y la programación bancaria deberá exponer no sólo qué debe hacerse sino cómo. Entendemos que éste queda satisfecho en la medida en que se expone -como más arriba se señala- qué variables se entrelan y qué informaciones habrían de transferirse desde afuera hacia el banco.

De acuerdo con lo que el C.F.I. requiere y con las aclaraciones que han surgido en las conversaciones mantenidas con el Jefe del Área de Asuntos Financieros, se completará el ejemplo numérico para la planificación del banco.

De los modelos globales propuestos para la economía de la provincia, se ha concebido que no podría ser viable, para tener una solución numérica que tenga significación.

En efecto, como señalamos oportunamente a ese Consejo, hemos realizado un estudio económico de la provincia de La Pampa -que no ofrecemos a ese Consejo porque no nos pertenece-. Hemos analizado profundamente el plan de desarrollo oportunamente formulado; estuvimos en la Provincia y visitamos a las autoridades del Organismo de Planificación; penetramos en sus informaciones cuantitativas y cualitativas trabajando en equipo con un ex-Ministro de Economía de la Provincia; y tenemos un alto grado de certidumbre en el sentido de que los modelos propuestos no pueden ser procesados en función de las informaciones que hoy están disponibles. Obviamente, esto no implica que el modelo esté mal; sino que el modelo constituye una demanda de información estadística; y que es ésta información la que hoy está retrasada.

En la secuencia metodológica que el Manual ya contiene -y muy claramente expuesta- se comienza por realizar una proyección macroeconómica de la provincia en su conjunto, con la guía de un modelo; se genera una matriz de flujo de fondos a nivel provincial, en la cual el sistema bancario consolidado constituye una columna; se genera una matriz de transacciones interbancarias, que tiene por propósito identificar el comportamiento de la banca consolidada; dentro de esta matriz interbancaria se ubica el papel del banco provincial; y a través de este proceso -claramente descripto en el Manual, se recalca- se realiza el entabamiento entre la expresión cuantitativa del programa del banco y la expresión cuantitativa del programa global al mayor nivel de abstracción. Haciendo referencia a este esquema metodológico, el ejemplo numérico que pedimos elaborar -así lo hemos concebido en las conversaciones desarrolladas y pedimos confirmación de ello- puede mejorarse para el banco; y ubicar la columna del banco dentro de la matriz de transacciones interbancarias. Lo que no puede hacerse es desarrollar con seriedad un ejemplo numérico que sea real-

mente significativo para la programación global de la provincia, realizada con la ayuda del modelo; la matriz de flujos de fondos a nivel provincial; y la matriz de transacciones interbancarias.

Sobre esta última matriz hemos derivado experiencias concretas, cuando hemos formulado análisis económicos de otras provincias. Esta requirien- do informaciones oficiales, los bancos son reacios a dar detalle de sus opera- ciones, y muy particularmente cuando ellas comprometen la tarea de casas banca- rias cuyo número es reducido dentro de una provincia. Dadas, pues, ciertas di- mensiones globales de variables determinadas, el sólo dato de una entidad signi- ficativa permite calcular rápidamente el valor de lo correspondiente a las de- más; y ello explica la renuencia. Empero, no tenemos ningún inconveniente en partir de un esquema de matriz interbancaria; ubicar en él las cifras del banco surgidas de la proyección; aprovechar el ejemplo para dar una idea gruesamente cuantitativa de la participación del Banco provincial en el mercado bancario provincial; y luego desarrollar en forma, mejor entabada si se quiere, el ejemplo numérico del banco hacia adentro.

Sobre este último aspecto haber entendido que lo que se quiere es que se desarrolle un ejemplo para un producto en particular ^{de un producto} ~~en particular~~ ^{ya que} lo mismo habría de hacerse para n productos, como resultado de lo cual se llega a un total consolidado que habría que expresar cuantitativamente. Esto, a título de ejemplo, sería el tener del ajuste que pedimos realizar sobre lo ya formulado. Pedimos la confirmación del C.F.I. sobre este comportamiento.

2) Nos sorprende que entre la versión preliminar de las observaciones del C.F.I. en lo relativo a la prueba piloto que hemos realizado en la Provin- cia de La Paz y la versión formalizada, el C.F.I. haya agregado el criterio de que "la prueba piloto deberá realizarse nuevamente".

Creíamos haber ^{en} disipado nuestras conversaciones las dudas que po- dían haber surgido de la interpretación del Acta formalizada el 6 de mayo en

[Handwritten signature]

el Banco de la Provincia de La Pampa, y habernos omitido con ello la necesidad de tener que repetir argumentos que serían plausibles expresados por escrito.

El Acta expresa la realidad de lo que se hizo en el Banco de La Pampa; pero sólo parte de esa realidad. Deja de expresar, por ejemplo, que la programación del financiamiento del Banco fue hecha trabajando con el Contador General de la Institución; que se analizaron detenidamente una serie de carpetas de crédito seleccionadas según criterios de estratificación adecuados para cubrir distintos campos de experiencia; y enumera también en términos sólo generales que el equipo del Instituto tuvo acceso a todo dato contable que se consideró de interés. Es confusa en cuanto a la impresión de que la colaboración para el seguimiento de los datos fue cumplida por un señor funcionario del Banco, como si eso fuera la impresión de que el equipo del Instituto se limitó a pedir datos.

Es que hemos trabajado en equipo hasta donde dió la información técnica específica de los funcionarios del Banco. La "estrecha coordinación" es posible allí donde los niveles técnicos son razonablemente homogéneos. Cuando hay desfase entre los planteos que se realizan y la posibilidad de satisfacerlos, surge una limitación lógica en el diálogo posible.

Por lo tanto, tuvimos que limitar nuestro diálogo a la cota puesta por la información técnica de nuestros interlocutores; y llevamos precisamente nuestro diálogo a toda la dimensión posible con los interlocutores válidos -al profesional Contador General que es Contador del Banco- realizando precisamente con él y sobre un mismo criterio la proyección de fuentes y usos de fondos.

Nos sorprende que entre la versión preliminar de las observaciones y la versión formalizada, el Consejo Federal de Inversiones haya asumido el juicio de que deberá realizarse nuevamente la prueba piloto, después de haber escuchado nuestras explicaciones verbales y antes de recibir nuestras explicaciones ahora escritas.

[Handwritten signature]

En consecuencia, el Instituto afirma que trabajó en estrecha colaboración con las autoridades del Banco Provincial; en todo lo que fue posible, según la información técnica de su contratista; que volcó a este estudio toda la experiencia del conocimiento de la economía de la Provincia de La Pampa - la cual no era de ninguna manera un requisito para la prueba piloto-; que específicamente trabajó con el Contador General de la Institución en la programación del financiamiento; y que precisamente obtuvo de la prueba piloto todo lo que era dable obtener: es decir, la verificación de la forma de funcionamiento de los formularios y esquemas previstos.

Y en esto residió, precisamente, lo más fecundo del trabajo que se hizo. Antes de ir a La Pampa habíamos diseñado formularios a título preliminar; y habíamos conocido sucesivos para su entabamiento y su forma de funcionar, así como fórmulas que, interpretaciones, habíamos aprehensible su contenido. Trabajando concretamente con los elementos que nos dió el Banco -cargas de crédito incluso- mejoramos profundamente el diseño de estos esquemas preliminares y los hemos dado un contenido que, recién después de la prueba piloto, nos hemos sentido en capacidad de incorporar como versión definitiva en el texto que hemos entregado al C.F.I.

Es claro que todos estos formularios pueden ser mejorados. Es también claro que no necesitábamos ir a la Provincia de La Pampa para probar los formularios estadísticos, pues con esquemas semejantes o con los mismos esquemas hemos trabajado desde hace 25 años en investigación y programación económica. Y también es claro que lo que puede probarse en una prueba piloto no es todo el Manual, sino los esquemas que en él están contenidos.

Si se llegara a la conclusión de que lo que hay que probar es el Manual por completo, lo que se estaría pidiendo al Instituto es que formule el programa de un banco de provincia; y éste de ninguna manera ha sido asumido, como obligación para el Instituto, ni requerido por el C.F.I. como condición del contrato. En prueba piloto no figuraba en el pliego particular. Se sugirió

Bray

que ella era necesaria, para poder precisamente ajustar la operatividad de los esquemas y formularios que se elaboraron.

En conclusión, pues, el Instituto considera que no es ni procedente ni necesario realizar una nueva prueba piloto; y que no existe obligación contractual que así lo establezca, habiéndose realizado la que ya se realizó, con el fruto que se logró de ella.

Arg

II. OBSERVACIONES PARTICULARES

Capítulo I-Propósitos del Manual

Nuestra respuesta a la observación del CPI ha sido ya desarrollada en nuestro informe del 14 de diciembre de 1970, aprobado por ese Consejo, como en otra parte se expresa. Esta aprobación tiene valor jurídico. Empero, para esclarecer eventuales cuestiones de semántica que puedan presentarse, queremos abundar aún sobre el particular.

a) Decimos que el Manual es una ayuda para el pensamiento porque un Manual no puede contener más que orientaciones y secuencias. No puede suplir al pensamiento del programador. Decíamos en nuestro informe citado que si los programadores no conceptualizan primero que un coeficiente de 1,20 -por ejemplo- conlleva una política muy distinta a un coeficiente de 1,25 en un caso determinado, podrían elaborar un así llamado "programa" concibiendo fórmulas y equilibrios de futuro en términos de igualdades contables, pero sin contenido sustancial.

Es ésto lo que queremos decir con la expresión observada. El CPI nos ha encargado un Manual y no una cartilla. Programar constituye un oficio. Requiere base técnica y especialización. Programar lo bancario requiere, a su vez, tener nociones de programación general; ubicación en propósitos inmediatos y ulteriores de política económica; y conocer economía bancaria -entre muchas otras cosas-. El programador bancario es un especialista. No se puede fabricar una cartilla para él porque sería distinta tal cartilla en el Banco de La Rioja y en el Banco de la Provincia de Buenos Aires. La cartilla es lo que cada Jefe de cada Oficina de Programación, en cada Banco de Provincia, debe elaborar internamente para el caso específico de su banco. Y, aún, tales cartillas habrían de cambiar progresivamente con el tiempo.

No se asigne, pues, a nuestra expresión un propósito escapista de las responsabilidades que hemos asumido. Podemos precisar mejor los párrafos; aclarar todo lo que sea necesario; y satisfacer grados crecientes de contenido técnico en el Manual. Pero éste seguirá siendo una ayuda para el pensamiento.

b) Abonamos estos criterios en el hecho de que no sólo hemos elaborado manuales, en nuestras experiencias anteriores, sino en que hemos aplicado éstos manuales y aún hemos dictado clases para introducirlos en labores concretas. Específicamente :

-Héctor Ghirlanda y Jorge Fullaondo han elaborado el Manual de contenido de proyectos industriales, trabajando en una Comisión Interministerial; manual éste que se utiliza para que los requerentes de crédito soliciten el apoyo del Banco Industrial de la República Argentina-hoy Banco Nacional de Desarrollo-. Han ajustado sus versiones, y sus labores al frente del Departamento Económico de dicho Banco les han puesto en contacto repetido -a lo largo de 25 años- con los industriales y consultores que han debido cubrir sus requerimientos, y también con la realidad interna del Banco en cuanto a la capacidad de los funcionarios evaluadores de proyectos presentados según el Manual.

-Angel Monti ha dirigido en Venezuela (1961/62) y luego en Uruguay (1962/65) a un equipo interdisciplinario que elaboró sendos manuales de contenido mínimo uniforme y luego de evaluación, en varios campos, de proyectos. Largas discusiones fueron mantenidas no sólo -obviamente- sobre la mecánica de los manuales sino sobre su propia conceptualización básica. Dictó asimismo clases en ambos países -en la Universidad de Caracas y

///. en cursos de postgrado en Montevideo- sobre el problema. El equipo de trabajo no es advenedizo, pues, a la problemática de formular manuales.

c) El desarrollo exhaustivo de los esquemas requiere precisión. Hemos utilizado en nuestras conversaciones preliminares una suerte de figura que, aunque incorrecta y poco académica, ayuda al proceso de entendimiento recíproco. Dijimos que hay una "columna vertebral", exteriorizada en el índice del Manual y en su contenido ya aprobado por el CFI; y "costillas" -valga la expresión-, que constituyen los desarrollos de cada punto.

La columna vertebral es un dato en el problema, a esta altura de la tarea. El desarrollo de cada punto ha sido llevado hasta el nivel en que nos hemos sentido necesitados de presumir que el Jefe de una oficina de planificación bancaria debe tener conocimientos. Hemos sido exhaustivos, según nuestro juicio, en la medida en que la discusión interna en el Instituto nos dió una pauta acerca de dónde parar cada desarrollo.

Llevar más adelante las cosas es, empero, posible. Sólo que para hacerlo necesitamos precisiones concretas; y naturalmente, se requiere que el Consejo haga una interpretación razonable de la extensión que tiene que tener un manual de esta naturaleza.

Y esto nos vuelve al punto inicial. El hombre que dirija una Oficina de Programación Bancaria debe ser Economista. Hemos abonado suficientemente este punto, y no creemos necesario insistir en ello. De lo contrario, no tendría necesidad de tener capacidad para procesar los modelos que el mismo CFI nos está pidiendo ajustar. Aún, si "a contrario sensu" se llegara a concebir que no necesita serlo, dada la complejidad de la tarea y el cúmulo de conocimientos que el uso de técnicas de programación compromete, parecería innecesario que la profesión de Economista fuera requerida en otros campos de menor complejidad intrínseca.

Y si el Jefe de la oficina de programación es Economista, como hemos presumido dadas éstas y otras razones igualmente valederas, debe saber cómo se cubre una matriz de fluir de fondos, por ejemplo. No hemos desarrollado más detalles que los que entendimos requería un Economista. Podemos, empero, incorporarlos sobre la base de observaciones que solicitamos sean precisas.

Lo que sí queremos dejar bien en claro^{es} que hemos parado el desarrollo de puntos en particular no por tener criterios inconexos ni por el hecho de dejar puntos insinuados y sin rematar. Hemos parado donde conscientemente tomamos la decisión de parar, en cada caso.

d) El CFI expresa que, como técnica, la programación es independiente del contenido de los programas. Esto es lo que hemos escuchado y repetido en la cátedra en una serie de cursos en América Latina, en los primeros años en que se desarrollaba la técnica de programación. Sin embargo, estamos ya de vuelta de esta afirmación.

Quando se programa usando, por ejemplo, modelos de simulación o de experimentación numérica, puede con cierta licencia concebirse que la técnica es neutra. Cuando se programa, en cambio, trabajando cada etapa por aproximaciones sucesivas, la consistencia de cada etapa está fundada en la de las que la preceden; y en tal caso el orden de los pasos no es neutro en manera alguna.

Y esto precisamente fue discutido cuando, en nuestras primeras conversaciones con el Cr. Linares y el Dr. Armando, en la sede de ese Consejo, se decidió seguir el itinerario metodológico que hemos transitado. En efecto, si se programa primero recursos y se establece una cota de máxima a la capacidad neta prestable -actividad que parece desprenderse del pliego particular-

no habría posibilidad de conceptualizar la maximización del servicio del Banco a la Provincia -el crédito es una forma de tal servicio- como variable a optimizar. Si, en cambio, se empieza por identificar todas las solicitudes de servicios que la Provincia pone al Banco, la capacidad neta preestable seguirá siendo, obviamente, una restricción, pero no con el mismo grado de dominancia aparente. Hay una cuestión de diferente enfoque conceptual que, aunque no altere las soluciones numéricas, lleva en un caso a repartir lo que da la cota máxima de capacidad preestable, y en el otro a identificar de qué manera, con qué sentido y específicamente para qué hay que vencer la restricción puesta por la capacidad preestable. Una diferente secuencia de programación conduce, pues, a una diferente mentalidad de programación. Y ésta es una de entre varias cosas que hemos tenido en cuenta para realizar la interpretación flexible del pliego particular, a que se ha hecho referencia. Flexibilidad por consenso, y no por impronta del Instituto-como en otra parte se expresa- motivada entre otras cosas porque la secuencia de pasos en el programa, precisamente, influye el contenido del programa.

e) No entendemos la observación relativa al conocimiento previo requerido acerca de objetivos e instrumentos. Aclaremos lo que se quiso decir en el Manual :El programador debe tener bien en claro qué es lo que los decididores políticos quieren, en cuanto a objetivos; y qué instrumentos están dispuestos a utilizar para lograr lo que quieren, La idea básica reside en hacer que el programador coopere con el decididor, si hace falta, ofreciendo opciones en cuanto a objetivos e instrumentos, mientras se está en el proceso de decisión de lo que podría llamarse la filosofía del plan. Pero recién podrá formular el plan una vez que tenga bien en claro cuáles son los objetivos que los decididores valorizan, según sus prioridades; y cuáles son los instrumentos que tales decididores están dispuestos a utilizar, y con qué sentido.

Permítasenos insistir en la idea. Cuando los decididores tienen claras las pautas del programa que persiguen, comienzan por dar a los planificadores tales pautas y, en consecuencia, el programador pasa a ser una suerte de traductor de tales pautas en términos programáticos, con todos los análisis de consistencia que sean requeridos para dar coherencia interna al programa. Pero este tipo de desideratum no se cumple estrictamente. Nos ha tocado en la experiencia internacional pedir tales pautas a niveles aún presidenciales - de presidencia de país- y obtener como respuesta : -Déme Ud. sus criterios y yo decidiré las pautas. Lo cierto del caso es que recién una vez que tales pautas han sido fijadas, resultó posible formular un programa cuyas ideas básicas no tuvieran que ser luego "vendidas" -valga la expresión, pero es gráfica- a los decididores.

Cuando se hace el diagnóstico acerca de por qué el coeficiente de cumplimiento de los planes de desarrollo es tan débil en América Latina, uno de los factores que se suele valorizar es la falta de precisiones previas de los decididores acerca de los objetivos e instrumentos que los programadores deben considerar. Hemos discutido esto -entre otras cosas- en el Seminario sobre Administración del Desarrollo celebrado en Santiago de Chile hace varios años, en el cual participó el Presidente del Instituto, y cuyas conclusiones fueron publicadas por Siglo XXI en un libro bien conocido.

Los decididores suelen tener ideas claras en cuanto a objetivos, por regla general; pero no pasa lo mismo en cuanto a instrumentos, a menos que ellos mismos sean economistas. Por eso la insistencia; y tal apreciación en lo relativo a instrumentos se formula porque se trata de lograr que el plan anual sea verdaderamente operativo.

f) Dice el CPI que no surge claramente el concepto de programa...-
Agradeceremos se nos explicito cuál es el párrafo o párrafos que suscitan duda.

- g) En suma, no creemos que las apreciaciones que el CFI formula puedan extrapolarse hasta afirmar que "el propósito del Manual contratado por el CFI no corresponde a lo expuesto por el consultor". Podrá haber defectos de redacción, pero no defectos conceptuales. Si los hay, solicitamos que se nos precise taxativamente dónde están tales defectos.
- h) Finalmente, las técnicas de programación solicitadas están incluidas en el Manual; sólo que en otro orden al del pliego particular. Sobre ello se vuelve al analizar las críticas a los capítulos pertinentes.

Capítulo II

Dice el CFI que el esquema de organización del Manual debería vincularse a la síntesis realizada de los distintos capítulos.

Nos permitimos recordar que hemos incorporado la síntesis por solicitud del CFI, una vez que presentamos a éste el texto que contenía el esquema de organización del Manual. No hubo observaciones sobre dicho texto (véase nuestro informe del 14 de diciembre, punto 2-b). Aprobado dicho informe, entendemos aceptado el criterio por el CFI, con consecuencias de valor jurídico.

Empero, cuando hagamos el diálogo pertinente con vuestros técnicos, podremos descubrir formas de mejorar la exposición de este capítulo. Lo que será esencial -en esto como en todos los temas que discutamos- es que las formas de acuerdo técnico a las cuales lleguemos comprometan al CFI definitivamente. El Instituto procederá conforme a ellas, y no sería pertinente que una vez más los cambios de autoridades o los cambios de instancias jerárquicas alteren la precisión de las conclusiones. Dentro de este contexto, tenga el CFI la máxima certeza de que el Instituto tiene el mayor espíritu cooperativo.

Capítulo III

Si existe en el Manual un capítulo fundamentalmente didáctico, tal es este tercer capítulo. Aunque el Jefe de un servicio de programación bancaria sea un Economista, no es obvio que la definición de las variables con las cuales tenga que trabajar esté dada en los términos que aquí se expresan. Tenemos experiencia de haber trabajado en varios países de América Latina y de haber participado en reuniones de Administración del Desarrollo -como la antes citada- y en reuniones técnicas como el Seminario de Programación Financiera y Monetaria (Naciones Unidas, 1967), e incluso de haber intercambiado experiencias con técnicos y de haber examinado los planes de desarrollo de una serie de países de Latinoamérica; y de ellas no se desprende en absoluto que los objetivos y los instrumentos estén sistematizados en su tratamiento en la forma en que el manual los ofrece, a objeto didáctico, en este capítulo.

Es claro que el capítulo constituye una versión para información general; y es claro también que no podríamos ampliarlo so pena de que se nos vuelva a decir que él integra un "gran prolegómeno" al Manual, pero no el Manual mismo.

A esta altura de la exposición nos parece ya obvio que el Manual es uno; no tiene prolegómenos sino partes; y ello a menos que el "para qué" del programa, que el capítulo III discute, sea concebido como un prolegómeno de la planificación.

La sistematización de objetivos en la forma en que ellos se presenta ha sido expuesta y discutida en el Centro de Estudios Industriales últimamente -lo había sido ya antes-, y publicada en los "Cuadernos" de dicho

///.

Centro bajo el título "Ubicación de la Política Industrial dentro de una política de desarrollo". El Presidente del Instituto realizó también, en función de Naciones Unidas, y entre los años 1966 y 1968, dos estudios titulados "Factores del Proceso Inflacionario en América Latina" y "Una Política de Desarrollo sin Inflación". De ellos surgen los argumentos que, sistematizados para su difusión, se brindan también en este capítulo III. Por una cuestión elemental, tales citas no se traen al texto; y sólo se brindan las ideas. Lo mismo sucede con los elementos de la página 15 del capítulo, que están en parte contenidos en otro trabajo del Presidente del Instituto (1968) titulado "Notas para un desarrollo regional menos desequilibrado".

No hay, pues, opiniones meramente personales surgidas de impronta o del propósito de filtrar ideas en el Manual. Se ofrecen en el Manual concepciones sintéticas surgidas de muchos años de experiencia y de estudio que, tan sólo por ello, requieren del CFI apreciaciones absolutamente específicas.

a) En lo particular, el CFI expresa que hay un continuo fluctuar entre amplias generalizaciones sobre política económica y el tratamiento de puntos específicos. No estamos de acuerdo. El capítulo plantea claramente varios niveles de abstracción y desarrolla nivel por nivel.

Hay, sí, referencias relativas a distintos niveles de abstracción -lo nacional, lo provincial, etc.-, que son precisamente las requeridas para realizar el entramado que, por otro lado, el CFI nos está solicitando que realicemos.

En este aspecto, si se parte de una tabla a doble entrada -como se señaló al tratar sobre las observaciones generales- en una de las cuales se ubican los niveles de abstracción y en otra problemas determinados, resulta bien claro que la única exposición posible se da entrando por niveles de abstracción, como hemos hecho. Y, si hace falta entramado entre distintos niveles, no hay más remedio que incluir elementos que deben necesariamente fluctuar de nivel de abstracción.

Quando se programa para un país a nivel macroeconómico, y siempre que se tenga una estrategia internacional bien definida, hay un sólo nivel de abstracción -lo nacional- y el problema es en éste simple. Para un banco de provincia, en cambio, las solicitudes de acción han de venir desde distintos niveles de abstracción -incluso lo municipal- y lo fundamental es presentar al programador una sistematización de conceptos por niveles de abstracción, como atributo de primer orden. Tal es lo que se ha hecho.

En las conversaciones preliminares se nos indicó que había cierto tenor discursivo en algunos aspectos del problema. No hay tal. Sólo se ofrecen alternativas, porque no hemos querido tener la arrogancia intelectual de ofrecer "una" solución, como versión dogmática. Y ésto, dicho sea de paso, es otro de los elementos que impiden convertir al Manual en una cartilla.

b) Las consideraciones específicas relativas a la inflación merecen las siguientes observaciones. La ausencia de inflación - o su presencia - constituye una restricción en el problema, efectivamente. Pero restricción entendida en el sentido técnico de, por ejemplo, la programación lineal. No se dice que la inflación o su ausencia sean una restricción sustancial al desarrollo. Y afirmaciones como la de que la "inflación devora desarrollo" son una forma de decir que puede mejorarse en su expresión formal, pero que tiene total validez sustancial. Si ésto no se acepta, solicitamos nuevamente realizar una discusión del tema como economistas.

Específicamente este caso, surge de un perfil entre la tasa de incremento interanual de precios y la de expansión del PIB, que ha sido estudiada conceptualmente por el Presidente del Instituto; y para la cual existe una investigación empírica realizada por Graeme Dorrance y publicada hace varios

años en International Monetary Fund's Staff Papers.

c) El caso de la ecuación que figura en pág. 15 merece la siguiente respuesta del Instituto :

- i) Evidentemente, hay que mejorar el nexo de esta expresión con los modelos que figuran más adelante. Es una omisión nuestra no haberlo hecho adecuadamente.
- ii) Esta ecuación no es una tautología. Parte de una tautología para desarrollar luego conceptos que tienen sustancia propia. El partir de una tautología no es un invento del autor del trabajo que en síntesis se incorpora al Manual, para facilitar ideas principales. Constituye una cuestión corriente que, en definitiva, está incorporada a cualquier ecuación de balance contenida en un modelo. Extendiendo el concepto al absurdo, cualquier igualdad podría ser calificada de tautología o no sería igualdad. Es que cada factor del segundo miembro de la ecuación pasa a ser una variable con sustancia propia. Lo que quisiéramos que el Consejo considere es que lo mismo pasa con los modelos agregados conocidos (el de Harrod-Domar, por ejemplo). En ellos basta sustituir variables para que aparezca la tautología en la misma forma que se pretende creer que existe en el presente. Tan tiene sustancia propia el coeficiente de producto a producción en nuestro modelo, por ejemplo, como el coeficiente de ahorro en el Harrod-Domar. Si no se está de acuerdo con esto, quisiéramos conocer las razones.
- iii) Y finalmente, si se acepta lo anterior, también resulta que el ingreso depende de las relaciones dadas. En efecto, si se quiere desarrollar el ingreso como variable-objetivo, es claro que un elemento para ello en una provincia habría de ser el afincamiento de propietarios ausentistas. Ello aumentaría el coeficiente de ingreso a producto (primer factor del segundo miembro); y considerando las demás variables "ceteris paribus", es claro que el aumento del ingreso habría de depender de una medida de política como la expresada.
- iv) Todo lo que este conjunto de factores quiere expresar es una identificación de campos distintos de acción, sobre cada uno de los cuales la provincia puede accionar. Y nada más.

En suma, se usa de una tautología inicial para entrar a desagregar variables; y se desagregan variables sólo para indicar al programador qué campos podrían trabajarse a fin de contribuir a aumentar el ingreso de la provincia.

Y esto no es banal. Un programador bancario tendrá que incluir en su programa de acciones y decisiones, determinadas acciones concretas encaminadas a radicar depósitos en el banco. Si los propietarios son ausentistas, ello significará aumentar el coeficiente de ingreso a producto provincial -dentro de ciertas convenciones para la definición de producto e ingreso-. Por lo tanto, el mismo fenómeno tiene dos expresiones a diferente nivel de abstracción: para la provincia, como un plus de ingreso; y para el banco, como un plus de fondos. Lo que importa - y por eso, no por preciosismo, se incluyó esta ecuación descriptiva- es que el programador tenga conciencia de que una acción como la expresada es de propósito múltiple, según por lo menos el nivel de abstracción al cual se considera su efecto.

Capítulo IV

Nuestro informe de avance de tareas nro. 2, del 17 de noviembre, aprobado en este aspecto por el CFI, ya ha creado instancia con respecto a qué debe contener este capítulo. Nunca acordado en nuestro informe del 26 de junio de 1970, también aprobado por el CFI, que "un manual destinado a un pequeño banco provincial debiera ser intrínsecamente distinto a otro destinado a un gran banco con numerosas sucursales.... Se consultó con funcionarios del Banco Central, a título no oficial, con respecto a cuáles serían los atributos de la banca provincial,....". Nunca el CFI nos dijo -ni por escrito ni verbalmente- que este capítulo contaviera otra cosa.

Dejando, pues, a salvo la procedencia de lo que este capítulo contiene -cosa además indispensable - podemos colaborar ampliando su contenido, para indicar ciertos atributos que harían útil el proceso de programación bancaria, y que serían requeridos para que funcione dicho proceso, en una enumeración no taxativa.

Aceptamos que la alusión a un capital de \$ 6 millones, aunque la llamada expresa que deben entenderse a precios de 1970, constituye un error que debe ser reemplazado. Lo habíamos advertido en nuestras discusiones en el Banco Central y fue un olvido nuestro no corregir tal mención. El reemplazo debiera hacerse estableciendo un párrafo como el siguiente : "a) El capital mínimo que fije el B.C.R.A. para tener casa bancaria establecida en la Capital Federal".

Desacordamos esencialmente, con la afirmación de que los atributos señalados en este capítulo ("...todo lo cual no agrega nada a las presunciones que cualquier bancario medianamente informado puede tener sobre el particular") son irrelevantes. Exactamente, repetimos, había necesidad de establecer si el Manual estaría pensado para un banco de mínima dimensión o un gran banco provincial. Tales atributos constituyen un umbral de mínima. Esto fue acordado desde el inicio del trabajo; y tal aprobación del CFI ya fue dada. Es en este punto tal vez conveniente que el CFI someta una consulta específica al Banco Central, para indagar si la máxima autoridad monetaria asigna la misma irrelevancia al problema.

Capítulo V

Dico el CFI que el capítulo "carece de significación". Es notable. O nuestra experiencia y los criterios de una serie de expertos y reuniones internacionales son inútiles, o precisamente es en la falta de entabamiento entre programas y presupuestos donde reside uno de los factores que han impedido que la planificación sea verdaderamente operativa en América Latina.

Permítasenos hacer una exposición sobre el particular, aunque parezca discursiva. Es obvio que los esfuerzos por introducir presupuestos por programas a niveles nacionales, provinciales, etc. no surgen de falta de meditación sobre el tema. Se han realizado congresos sobre programación presupuestaria, incluso; y varios organismos internacionales tienen expertos trabajando en el campo, para brindar asistencia técnica a países. Se concibe, pues, el presupuesto como un instrumento de ejecución del plan. Va de suyo, entonces, que las decisiones del plan deben preceder a las del presupuesto.

Trabajando con tan sólo estas dos variables -plan y presupuesto- se suscita un proceso en que deben ordenarse decisiones para entabrarlos, pues es de la esencia del proceso que ambos elementos deben ser elaborados coetáneamente. Incidentalmente, sobre esta materia, el Presidente del Instituto dirigió el Seminario final del Curso Internacional de Administración Pública realizado en Buenos Aires por la O.E.A., en los años 1968 y 1969; y uno de los trabajos pedidos y elaborados por los participantes consistió en un ejercicio para

///.

la aplicación de técnicas de camino crítico al diseño, interconectado, de plan y presupuesto, a alto nivel de abstracción. Se trae esta referencia a colación porque los conceptos básicos incorporados al capítulo V -sin usar, obviamente, tales técnicas en el caso porque no es propiamente- son los mismos; sólo que aquí se trabaja con tres variables, al incorporarse el plan del banco.

Por lo tanto, no puede afirmarse, cualquiera sean los argumentos que se utilicen, que el capítulo "cursos de capacitación". Tiene significación, y bien clara, el sólo hecho de que hayamos elaborado una cronología coordinada entre plan provincial, presupuesto y programa del banco. El CFI así debió entenderlo cuando aprobó nuestra versión preliminar, sin formular observaciones en este aspecto.

Con respecto a algunos elementos particulares, consideramos :

- a) Entendemos que el CFI, en esta observación, da por cubierto qué hay que realizar y en qué orden. Naturalmente, esto sólo puede ser planteado en un manual de programación bancaria, al nivel en que se lo ha hecho. Un nivel más desagregado convertiría al manual de programación bancaria en un manual de programación provincial, cosa que no se nos ha pedido ni nos hemos comprometido a realizar.
- b) El "cómo" y el "por qué", que en esta nueva observación, señala el CFI pueden tener una desagregación altísima, si se llevan las cosas hasta sus últimas consecuencias. En conversaciones preliminares, hemos entendido que al parecer quisiera el CFI que las cosas se extiendan hasta dar la metodología de la formulación de cuentas consolidadas de fuentes y usos de fondos del sector público, por ejemplo. Esto, evidentemente, queda fuera del "cómo" de un manual de programación bancaria. Recuérdese que todas las referencias hechas a lo extrabancario son sólo factores de entorno de la programación propiamente bancaria.
- c) En efecto, el manual concebido sirve esencialmente al programador bancario. Se debe presumir -cosa aceptada desde el inicio por el CFI- que la provincia elabora un presupuesto y que formula un plan de desarrollo. Si no lo hace, nuestra obligación en cuanto a plan fué entendida y acordada que quedaba remitida a dar al programador bancario elementos para que identifique cuál es el entorno global en que se movería el plan del Banco; para bajar de allí directamente a acciones y decisiones concretas, que son aquellas sobre las cuales el banco trabaja y que interesan a un programa operativo.

El Instituto ha cumplido acabadamente con su obligación de dar criterios para que el programador bancario juzgue el entorno global de la acción del banco al incluir en el Manual los siguientes elementos, por lo menos:

- i) El capítulo V, donde se establece la cronología del trabajo.
 - ii) El capítulo VIII, donde se desarrolla el cómo del trabajo global. Dentro de este capítulo, se sugiere revalorar el contenido del punto 4 : "Un esquema del fluir de fondos para la programación del financiamiento provincial", que contiene el cómo y describe el por qué del entramamiento requerido.
 - iii) Los anexos sobre modelos, metodología estadística y formularios propuestos, que tan contienen el por qué en la parte pertinente del problema, que se extienden a la investigación de factores para los cuales aún hoy no existe información básica -como en el caso de la programación del crédito a consumo para las familias-.
- d) Finalmente, la coordinación entre plan provincial, presupuesto y programa bancario no es materia de elaboración de formularios, a esta altura de

///. la evolución del problema, en términos efectivos, en el País, por lo menos por las siguientes razones:

- i) No hay consensos obvios sobre cuáles han de ser los puntos de decisión sobre los cuales deben acordarse criterios unívocos. El grado de independencia relativa de los bancos provinciales varía en cada caso, así como la forma de instrumentar tal independencia de criterio.
- ii) No es materia del manual de programación bancaria la de establecer qué deben contener los planes provinciales ni el presupuesto -sea tradicional o por programas-.
- iii) La oficina de programación bancaria deberá recoger los datos que, en cada caso, el presupuesto y el programa provincial brinden. El banco no podrá imponer normas sobre el contenido de los otros elementos.
- iv) Esta oferta virtual de información tiene ya previstos en el manual los formularios requeridos para recogerla :
 - Si se trata de información de valor estadístico, en los formularios E.
 - Si de información que entra dentro de cada operación del Banco, en los formularios de AyD, para los cuales nos remitimos a los cuatro ejemplos "tipo" que están contenidos en el anexo correspondiente.

Por lo tanto, si el CFI sigue considerando, después de estas aclaraciones, que algo debe agregarse al capítulo V tal cual está éste diseñado, agradeceremos que se nos especifique claramente en qué consisten los agregados que se estiman necesarios.

Capítulo VI

La observación del CFI, formulada en términos generales, nos fuerza a una interpretación que formulamos en los términos siguientes :

- a) Se quiere, entendemos, que el capítulo VI indique qué hay que realizar, en qué orden, cómo y por qué.
- b) Al respecto :
 - i) El qué hay que realizar y el cómo están claramente desarrollados en el capítulo. Nótese que en un proceso de planificación es necesario identificar acciones y decisiones "tipo", para dar a cada tipo de acción o decisión el curso que a ella corresponde. Luego el programador ubicará cada caso pragmático dentro del tipo pertinente.

El Manual ha previsto dos campos esenciales, en este aspecto: uno, general y otro interno de la oficina de planificación. Se entró así al problema porque hace a nuestra manera de ver las cosas, fundamentada en la experiencia concreta de haber elaborado planes y trabajado por años en el montaje del proceso, que en materia de administración de la planificación -pues de eso aquí se trata- el ente es el atributo de primer orden para el trabajo. Se abren, pues, dos campos: uno para el ente oficina de planificación; y otro para todo el resto.

La segunda etapa consiste en ordenar las relaciones entre la oficina y ese resto. Ese resto en parte es el banco mismo y en otra es otro conjunto de entidades. En tales relaciones

se han identificado tipos, y se describe el trámite de cada tipo. Se ha considerado la forma de tratar las "órdenes" que vienen de superiores jerárquicos en la administración provincial, de forma de preservar cierto tenor de independencia de decisiones del banco, tal como en capítulos anteriores se expresa.

El "qué" y el "cómo" tienen, pues, tratamientos suficientes.

ii) El orden en que deben realizarse las tareas está explicitado en el capítulo IX.

iii) El por qué se considera no pertinente a este punto.

c) Permitasenos, además, una observación general. En esta materia, como en cada uno de los puntos que se han tratado, la ampliación puede extenderse casi indefinidamente. Uno de los trabajos tal vez más relevantes en administración del desarrollo es el realizado por Albert Waterston, en el Banco Mundial, después de una serie de años consagrados a estudiar, incluso 'in situ', los problemas y las experiencias de los países. Las discusiones mantenidas en el Seminario de Santiago de Chile, en el cual participó el Presidente del Instituto -como en otra parte se expresa- arrojan luz sobre el hecho de que no puede formularse útilmente una cartilla que sirva a cualquier realidad política. Waterston fué otro participante de este seminario; y su trabajo editado por el I.B.R.D. sería un elemento sumamente útil para ser tenido en cuenta por quienes se vean enfrentados con el problema práctico de montar un proceso de desarrollo planificado en una provincia o en un banco de provincia.

Y tan es así, que reuniones posteriores estuvieron consagradas a juzgar sobre las condiciones en que podría desenvolverse tal tipo de proceso. El tema, pues, no está en manera alguna agotado. En esencia, el manual podría contener dos tipos de recomendaciones cuya aptitud está señalada por la experiencia: si la más alta autoridad del banco da al programador absoluto soporte político, encárese el montaje de un proceso; de lo contrario, no se lo intente. Cómo puede darse en uno u otro supuesto la forma de funcionamiento del proceso de planificación en el banco -que constituye la materia del capítulo- resulta en definitiva una cuestión de grado que ha de depender de condiciones políticas generales y específicamente de política interna del banco de que se trate; y que además serán no necesariamente idénticas en cada administración que el banco tenga. No se pueden, pues, prever cualesquiera situaciones; y debe remitirse el tratamiento del tema a prever "tipos" de situaciones específicas.

Lo que sí importa -y es lo que se ha hecho- es dar soporte básico a la oficina de planificación procurando que desde el principio se establezcan criterios e instructivos, decididos por el Directorio del banco de que se trate, para dar a la oficina el poder administrativo suficiente como para poner en marcha el proceso. Y, en este campo, tampoco vemos que se pueda hacer una cartilla de criterios que sean útiles para cualesquiera provincias. En unas, será conveniente según las circunstancias comenzar por redactar un volumen tentativo de diagnóstico y programa; en otras, aprovechar ciertas formas de diagnósticos parciales e ir directamente a programas parciales en zonas determinadas; en otras, atacar frontalmente el problema en todo el ámbito de acción del banco; en otras, comenzar por crear una casa bancaria en cada zona de desarrollo y en otras, asignar a la oficina de planificación del banco como primer cometido la identificación de cuáles debieran ser las zonas de desarrollo dentro de la provincia, y en qué casos el crecimiento de una zona podría ser encarado como un proyecto específico, aún con formas institucionales "ad hoc". Deberá, pues, formular-

se primero un diagnóstico; identificarse en términos generales a qué se quiere arribar y cuándo; establecerse un itinerario; y desprender de aquí la progresión que deba asumir el montaje del proceso de programación de la provincia. Esto no es materia que el manual pueda -ni deba- desarrollar casuísticamente, porque la variedad de situaciones es imposible de ser prevista.

d) Y finalmente, entendemos que el CFI aprobó este contexto, al dar aprobación a nuestro informe de diciembre pasado.

Capítulo VII

Dice el CFI que este capítulo "es una exposición de carácter general que repite aspectos ya presentados en su mayor parte".

Obviamente lo es; y debe serlo. El CFI nos está pidiendo mayor entrelazamiento entre las partes del manual. Para entrelazar hace falta repetir. Si el atributo de primer orden que en su momento hemos propuesto y que, repetimos, el CFI nos aprobó, es el nivel de abstracción, es claro que al entrar a otro nivel de abstracción hay que incurrir en repeticiones.

Esto no es, pues, un defecto del Manual, sino una necesidad del método aprobado.

Capítulo VIII

De nuestras conversaciones preliminares mantenidas con respecto a las observaciones generales formuladas por el CFI, y de lo que se discutió específicamente sobre los modelos y otros aspectos de este capítulo, entendemos y respondemos lo siguiente :

- a) Se quiere que, con carácter general, se identifique qué variables se van tomando de un paso a otro y qué tipo de información se transfiere.
- b) Sobre el modelo que se propone, vemos que las conversaciones mantenidas han servido para esclarecernos mutuamente, sobre su significación y contenido. Al respecto, hemos aclarado en su momento que este tipo de modelo fue elaborado por el Presidente del Instituto y empleado para la programación al nivel macroeconómico en Venezuela, en 1961. El diseño original fue discutido con el Profesor Jan Tinbergen; y una versión parcialmente ajustada del mismo fue publicada en "La programación del Financiamiento a Corto Plazo" (Ed. CEPAL/Naciones Unidas, marzo de 1965), ejemplar que entregamos al Jefe del Area de Asuntos Financieros del CFI. Este mismo tipo de modelo fue utilizado para la programación del desarrollo de Uruguay; y versiones de modelos semejantes fueron publicadas luego por CEPAL. No se trata de ningún invento especial, obviamente; sino de demostrar que el modelo es útil.

La cuestión de si quiere llamarse al modelo "de programación" o de "equilibrio" no hace al fondo del asunto. El equilibrio también tiene que ser programado, en fin de cuentas.

Lo relativo a si es o no dinámico, nos lleva a repetir que lo que interesa es que puedan proyectarse variables para un período n . Un modelo útil para este propósito no necesita contener ecuaciones explícitas en su contexto, para indicar que una variable en m depende de valores cualesquiera en $n-j$. Basta con que se establezca que el valor de los parámetros cambia con el tiempo, para ganar la utilidad dinámica perseguida. Aún, en nuestra realidad, modelos de forma dinámica contienen cierto mecanicismo que tiende a ampliar los sesgos emergentes de la insuficiente información estadística inicial con que por regla se parte.

Si quiere, pues, llamarse a este modelo un modelo "de equilibrio" no tenemos objeción. Habrá, tal vez, que reforzar la idea de que los

Arg

///.

parámetros se calculan extra-modelo, y verificar algún problema de redacción.

Pero queremos volver, también en esto, a las situaciones ya creadas con valor jurídico. Cuando se criticó la versión preliminar, lo único que se nos pidió es que lleváramos las ecuaciones a un anexo, para evitar que el lector con formación matemática insuficiente interrumpiera la lectura del Manual al llegar a este punto. Si un Asesor del CFI tuvo opinión diferente en su momento, la opinión del CFI sobre el punto quedó clara al aprobarse nuestro informe de diciembre pasado.

La exposición en cuanto al uso del modelo no está en manera alguna trunca. Otra vez se presenta la cuestión de grado con respecto a la extensión de la penetración. Puede ampliarse la discusión en cuanto a qué variables puedan trabajarse en forma independiente; pero no es materia del manual el elaborar una teoría de la modelística general, máximo que toda esta parte se da al programador bancario en recapitulando un plan de la provincia, y para el caso de que éste no exista. No se quiera convertir a la programación bancaria en una programación macroeconómica provincial. Insistimos, pues, en que el tratamiento macroeconómico sólo interesa para ubicar variables globales dentro de las cuales se mueve el programa bancario, dentro de un entorno flexible de validez. Y, aún, la descripción de las variables está hecha, en la forma más didáctica posible, en el mismo capítulo VIII.

(Incidentalmente, adviértase ahora que el CFI no puede pedirnos al mismo tiempo que elaboremos una cartilla de programación y que formulemos un modelo cuyo empleo sería sólo patrimonio de economistas.)

- c) Estamos de acuerdo en que el planteo del capítulo VIII es distinto al del capítulo III. Debemos aclarar mejor que el capítulo III no contiene un modelo, sino una descripción de variables en forma de mera matemática simbólica y elemental -para ahorrar palabras-; mientras que los modelos están descriptos en el capítulo VIII y en anexos.
- d) Finalmente, entendemos que no hay observaciones a la metodología utilizada, en el sentido de que describimos primero las variables y luego, en anexo, incorporamos una forma de modelo; precisamente porque esto es lo que nos pidió el CFI, con anterioridad.
- e) En concreto, pues, de este capítulo entendemos útil:
 - i) Aclarar la diferencia con lo que se expone en el esquema descriptivo del capítulo III.
 - ii) Aclarar que el cálculo de parámetros se hace extra-modelo con más énfasis, y que el modelo puede considerarse como "de equilibrio", en el sentido de que ayuda a verificar la consistencia de lo programado.
 - iii) Insistir en la significación de algunas variables exógenas, a sabiendas de que ello nos obligará a repetir aquí algunos argumentos dados en capítulos anteriores a mayor nivel de abstracción.

Capítulo IX



IX-A

a) Interpretamos que, en materia de acciones y decisiones, el CFI observa que el tratamiento que se da al problema deja acciones y decisiones fuera del programa del Banco.

Queremos aclarar que hay aquí una cuestión de niveles de abstracción y otra de contenido y alcance de los programas. En lo primero, es lógico que a medida que se baja de nivel de abstracción, mayor será el conjunto de acciones y decisiones a ser adoptadas en la provincia que quedarán fuera de todo programa. La intención, como precisamente anota el CFI al decir "cada programa del banco va acompañado en su ejecución de acciones y decisiones", reside en ofrecer al programador una metodología que no pone inicialmente restricciones a la aparición de ideas, precisamente porque es necesario identificar más ideas que las que se puedan ejecutar; y que luego ordena estas ideas según criterios para los cuales no pueden establecerse "a priori" factores rígidos de prioridad; que mide las implicaciones de las acciones y decisiones sobre los programas de resultados, inversión y financiamiento; que permite el entramiento de los programas por esta vía; y que lleva finalmente a las acciones y decisiones que serán ejecutadas.

Los esquemas han sido ajustados en su diseño de manera de trabajar con un mínimo de formularios para cubrir el máximo de casos posibles. Este ajuste se hizo posible, precisamente, merced a la experiencia realizada en el Banco de La Pampa. Las acciones y decisiones concebidas a alto nivel de abstracción tienen, así, cabida en los esquemas; de la misma manera que las que sean estrictamente ejecutivas.

El contenido y alcance de los programas, tanto de la provincia como del banco, no podrán comprenderlo todo; y ello es obvio. Hace a la esencia de la programación misma en países no centralmente planeados, en que los programas resultan imperativos para el sector público e indicativos para el privado.

Pero, aún, la experiencia ha enseñado que en países que tienen larga tradición de planificación y que han montado un sistema bien entrenado, con hombres estables, hay un coeficiente de ejecución de los planes, a veces bastante bajo en promedio y no uniforme según campos de planificación. Los planes de las provincias ni los de los bancos provinciales habrían, por regla, de escapar a ello; y tanto menos cuanto más evolucionada y de mayor desarrollo relativo sea la provincia.

b) Por lo tanto, ni por razón de niveles de abstracción ni por razón de alcance y contenido de los planes, habría una cobertura total de las acciones y decisiones que interesan al banco. A lo más, si se usa de la planificación con perseverancia, con sostenido apoyo político, y con hombres bien entrenados y estables, podrá aspirarse a aumentar con los años el coeficiente de cobertura de los planes y el coeficiente de ejecución de lo cubierto.

c) Queremos aclarar que hemos trabajado muy intensamente este punto, y llevado el diseño hasta a identificar cada acción o decisión según un número que permite la utilización de computadoras para efectuar cualesquiera cruces de información, graduando el número de dígitos según cada caso. Las pruebas realizadas en La Pampa nos llevaron a cambiar varios diseños. Este conjunto de diseños no conocemos que haya sido adoptado en procesos de planificación en Latinoamérica, al menos en países no centralmente planeados. Esta reflexión no tiene por objeto más que señalar que no hemos parado en la adaptación de elementos conocidos al caso bancario; sino que hemos extremado el esfuerzo para brindar ideas útiles, enfocadas a la instrumentación de los planes y no sólo a su diseño. El hecho de que esta forma de tratar las ideas pueda presentarse como nueva -al menos para nuestra información preexistente- no pretende más que hacer notar elementos que la crítica generalizada que se nos ha hecho llegar parece no haber tenido en cuenta.

IX-B

a) Hemos desarrollado las técnicas de programación del crédito hasta el nivel de formularios. Entendemos que éste constituye una forma "exhaustiva" de tratar el problema.

Cuidadosamente hemos comenzado por plantear campos específicos en los cuales se daba la necesidad potencial de formular un programa (pág. IX-57); y hemos desarrollado una metodología para cada campo. Aún, hemos diseñado los formularios de forma tal que cada una de las columnas o filas está identificada en su forma de ser calculada. Hasta el ancho de filas y columnas de los formularios fue objeto de programación. Y, como en el caso anterior, la experiencia de La Pampa sirvió para ajustar una serie de diseños pues -como en otra parte se expresa- se utilizaron carpetas de crédito según una muestra estratificada para tener en cuenta distintos "casos" cuya información interesaba considerar. Esto, para nosotros, es operativo. Si el CPI considera que no es exhaustivo, nos positamos que se nos indique explícita y taxativamente en qué puntos concretos debemos mejorar el contexto.

Hemos llevado tan adelante nuestra preocupación en este programa -tal vez el dominante para la labor concreta del banco y no sólo para satisfacción del pliego particular de la licitación- que hemos podido diseñar un formulario para el control de la ejecución y ajuste del programa de crédito (C-8) que no tenemos noticia que exista en ningún banco público al presente, en el País.

b) Aún más; estamos autorizados a repetir la opinión del D. José Armandó, Director del Departamento Económico del Banco de la Nación Argentina, en el sentido de que si sólo el formulario C-2 fuera introducido para la programación en ese Banco, se lograrían avances sustanciales en la administración de su crédito.

c) Finalmente, y forzados por el tenor de vuestra crítica a acudir a citas que no considerábamos antes necesarias, queremos dejar constancia de que hemos analizado el sistema de líneas de crédito según presupuestos de caja, que ha introducido Chile hace algunos años. El material disponible fué publicado en un documento presentado a la VIII Reunión de Técnicos de Bancos Centrales del Continente Americano, a la cual asistió el Presidente del Instituto en carácter de representante del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Hemos, además, consultado a las actuales autoridades del Banco Central de Chile con respecto a sus propósitos de aplicación, lo cual tenía para nuestra interpretación importancia debido al cambio de régimen político; y hemos también conversado sobre la materia con técnicos del Banco Central de la República Argentina.

No se trataba ni de innovar a todo trance, ni de proponer en el Manual que se adoptara el procedimiento -lo cual es obviamente materia de previa decisión política-. Sino, simplemente, de extraer lo mejor de esta experiencia para ofrecerlo también en el Manual que se ha elaborado.

Y, por último, lo exhaustivo del tratamiento no puede extenderse, obviamente, a enseñarles a los bancos cómo se presta ni cómo puede hacerse un listado de créditos, pues es ya materia incorporada a su administración.

Concebimos, pues, que el Manual tal como está satisface el propósito para el que se lo requirió, en este campo. De lo contrario, solicitamos críticas precisas.

d) Con respecto al tratamiento de la presunción de una Corporación de Fomento, hemos acordado en nuestro contrato que sólo habría de requerirse para ello la inclusión de las transacciones respectivas en un plan de cuentas; y no más. Podemos, empero, incluir un anexo al capítulo IX-B en donde se desarrolle más el tema, hasta el punto permitido por la propia precisión que exista en

tales relaciones. Pedimos concretamente al CFI que nos indique si quiere que se tome como ejemplo una corporación en particular (COFINSA, por ejemplo).

- i) El banco continental del B.O.N.A., establecido para los bancos, admite la entrada de cuentas para registrar movimientos con la corporación. Podemos proponer una denominación, naturalmente, indicativa. En su momento, hemos discutido este problema; pero pensamos útil esperar a que el Banco Central reconsidere el plan de cuentas vigente, pues tenemos noticias de que en sus medios técnicos se está pensando en la posibilidad de introducir mejoras en su contexto.
- ii) Las formas posibles de cooperación entre corporación y banco provincial son múltiples. Creemos útil parar en lo elemental: concebir que parte de los depósitos del ente corporación estarán en cuenta corriente bancaria; y que el banco provincial, o bien se remitirá a atender los giros de la corporación, o bien prestará el servicio de préstamos y de cobranzas por cuenta de terceros; y no más.
- iii) Ya el hecho de presumir la existencia de la corporación regional fué un supuesto no generalizable. Es cierto que en el momento en que acordó el tratamiento del caso - a propuesta del Instituto - se tenía un impulso al problema, debilitado luego. Las reflexiones anteriores tienen el sólo propósito de señalar que no vemos útil imaginar demasiado, en este campo, en el contexto del Manual.

IX-C

La programación de la captación de fondos constituye la parte ^{menos} elaborada en toda la metodología de planificación; y ciertamente es la relativamente elaborada con menos extensión en el Manual, por la naturaleza propia de la materia. Podemos darle más extensión en el Manual, y entrar en más detalles, como el Consejo solicita.

Proyectamos hacerlo de la manera siguiente:

- a) La programación de la captación de fondos del gobierno ha de ser trabajada sobre la base de la cuenta consolidada de fluir de fondos del sector público. Hemos de dar la metodología para la formulación de tal cuenta, en sus líneas generales y en forma esquemática, desarrollando más detalladamente incluso, ciertas observaciones que están contenidas en el Manual (pgs. 89/91). Nótese que las referencias citadas, aunque apretadas, contienen una serie de guías concretas que el programador del banco provincial debe tener en cuenta para identificar qué fondos puede captar del gobierno, e incluso de qué manera promover cambios institucionales como la creación de "clearing". No hay, pues, inconveniente en ampliar estas referencias y entendemos, de acuerdo con el Consejo, que ha de ser útil realizarlo.
- b) Los fondos de familias admiten también más desarrollo en su tratamiento. Hay aquí una cuestión pragmática que hemos tenido en cuenta, para no complicar demasiado las cosas con funciones de consumo o de ahorro de difícil identificación a nivel provincial y aún de difícil decisión para su propio diseño. Ello reside en la regularidad que suele por regla existir en el crecimiento de las cuentas de depósitos de ahorro, unido a su relativamente menor relevancia. Por ello se dio al problema un tratamiento pragmático. No hay, empero, problema en identificar esquemas para el diseño de consultas a titulares de cuentas, y mejorar la inclusión de otros factores, dentro de este criterio.

- c) La captación de fondos de empresas también admite un tratamiento que desarrolle más explícitamente las ideas vertidas, incluso formulación de esquemas. Hemos dado por supuesto que esto entraba dentro de los conocimientos normales de un Economista que sea jefe de un servicio de programación bancaria -como en el caso de las cuentas de flujo de fondos del gobierno-; pero no tenemos inconveniente en incluir estos aspectos en el Manual. Lo mismo, podemos desarrollar más en detalle aspectos relativos a la programación del número de días de ventas de las empresas cubiertos por su acervo de liquidez. Ha quedado específicamente fuera de nuestra obligación el brindar una metodología para la programación del financiamiento empresa por empresa.
- d) Hemos dado un método alternativo para la proyección de recursos, tal como se nos pidió (en anexo 1). Por un lado, hemos planteado la opción de trabajar ente por ente. Esto es lo que podemos ampliar, dentro de la línea conceptual básica que el Manual ya contiene. Por el otro, el ya citado anexo 1 contiene una alternativa de tipo global, para el caso de que la estimación detallada no sea posible.
- e) Los aspectos de corto plazo son los que admiten un tratamiento discriminado. Este tratamiento fue hecho, pues, hasta cierto nivel de penetración. Los de largo plazo deben ser necesariamente más globales. Sobre ello se vuelve más adelante.
- f) Los fondos provenientes de otros entes pueden, en algunos casos, ser ampliados en la descripción de su tratamiento. La conceptualización misma de su tratamiento no vemos que haya sido criticada por el CFI. Entendemos, pues, que se nos pide mayor extensión de la conceptualización ya realizada.
- g) El tratamiento de las tasas de interés entra como un dato, precisamente, en el problema, dada la experiencia de la política monetaria argentina y la presunción de que su liberalización no entraría dentro del instrumental ulterior de ella. Los bancos tienen en esto una forma de tratamiento empírico bien clara: exigen reciprocidades que maximizan su cuenta corriente; llevan sus saldos de corresponsales hasta donde pueden, según la constelación de negocios de todo tipo que con ellos tienen; admiten depósitos en caja de ahorros según se presentan (hemos conocido un sólo caso en América Latina -posiblemente por falta de información suficiente- en que la banca privada de un país suspendió la aceptación de nuevas cuentas de ahorro transitoriamente); y acuden al plazo fijo posteriormente.

Puede, evidentemente, diseñarse un modelo que minimice el costo financiero al banco. Pero, con tasas fijas, este modelo daría soluciones que dependerían enteramente de las cotas que se pongan a las variables. Concíbese el problema en términos de programación lineal, pues la observación del CFI parece insinuar la necesidad de minimizar el costo financiero al banco -de otra manera no sería esencial el tratamiento pormenorizado de la tasa de interés-. Las cotas que se pongan a los distintos tipos de fondos, pues, darían la solución. De hecho, la mecánica del algoritmo simplex asignaría el máximo de prioridad a las cuentas corrientes y el mínimo a plazo fijo. Un modelo así podría ser elegante, pero inepto en la práctica. Hemos, en su momento, pensado en la posibilidad de hacer referencias precisas a ello; y precisamente por este tipo de consideraciones hemos preferido no complicar el Manual ni aparecer preciosistas; con lo cual sólo nos hemos remitido a referencias globales en anexo 1 (punto 5).

Amg

Sobre este punto de las tasas de interés pensamos, pues, que poco es lo que el programador puede enseñarle al operador; y creemos que el Manual debe seguir tomándolas como un dato. Si el CFI no acuerda con este propósito, agradeceremos se nos indique cómo piensa que debe ser tratado el problema, y por qué.

IX-D

Entendemos que la observación del CFI quedaría satisfecha con que el Manual explicita qué información se vierte de uno a otro programa. No hay inconveniente en hacerlo.

Una aclaración interviniente es la de que este programa ameritaría un mejor entabado si se intercalaran en el texto los formularios que fueron remitidos a anexo. Precisamente es por este tipo de programas que, en la versión original, presentamos los formularios intercalados en el texto. El CFI nos pidió cambiar la forma, enviando todos los formularios a anexo. Si una eventual versión impresa del Manual fuera hecha en dos volúmenes, para facilitar su manejo, pensamos que sería útil conservar los anexos tal como están.

IX-E

Tomamos nota de que el programa de inversión no ha merecido observaciones.

IX-F

Desarrollaremos más la expresión gráfica, como el CFI indica.

IX-G

El CFI señala que el esquema "carece de relevancia". No podemos acordar con este juicio, que además no está fundado.

El "para qué" del programa del banco viene dado por el servicio a la provincia; y la ubicación de este servicio debe darse dentro del entorno de un esquema macroeconómico. Por qué un esquema y no un programa, es precisamente porque no es materia del banco hacer un plan para la provincia en su conjunto.

Hemos recogido en esto la experiencia concreta del acontecer de algunas provincias argentinas. Hay casos en que no existe oficina de planificación o no hay continuidad en su gestión; o su acción se agota en la aparición de un tomo y no se monta el proceso, etc. El banco provincial, en cambio, tiene continuidad; y cada uno de sus gerentes de casa bancaria debería -en el caso óptimo- tener la suficiente información como para operar como un "sensor" de la actividad local.

Esto solamente, sin argüir más, explica que la óptica del banco con respecto a la economía provincial no tenga por qué ser idéntica a la de la oficina de planificación o la del ministerio competente.

El esquema macroeconómico está concebido para que el banco brinde su óptica; o bien para que recoja la que tengan otros órganos de la provincia y la internalice dentro de su propia toma de conciencia; y en última instancia para que cada miembro del equipo directivo y operativo del banco tenga conciencia clara de cómo funciona la economía de la provincia, de sus zonas, y de sus actividades económicas; cuáles son las solicitudes que cada centro hace al banco; y cuál la respuesta programada del banco a tales solicitudes.

Finalmente, la idea sobre la proyección de la actividad del banco -que no necesita ser numérica- más allá del período del programa constituye una necesidad exteriorizada, en la experiencia, para evitar que se conciba el momento de conclusión de un plan como un "corte", efectivamente irreal.

Pensamos, con todo fundamento, que no puede decirse que haya tal irrelevancia.

Capítulo X

"El tratamiento del medio plazo es insuficiente", dice el CFI. Necesitamos que se exprese taxativamente en dónde reside la insuficiencia, para considerar su eventual cobertura.

Queremos, en éste, explicar la razón de la forma de tratamiento, que a esta altura entendemos aceptada por el CFI al no haberse introducido modificaciones a nuestra versión preliminar.

Los planes de plazo medio son por regla indicativos, salvo en lo concerniente a proyectos de inversión y a líneas de política. Ciertas medidas concretas pueden anticiparse; y para ellas se ha previsto que el requisito de operatividad esté cubierto en términos de acciones y decisiones, que no se agotan en un año. Además, cada año será necesario revisar el próximo trienio, si se quiere -como el Manual propone- corregir el rumbo sobre la marcha. Este tratamiento del trienio requiere su versión en formularios, en la parte que es posible que sea contenida en tales formularios. El diseño de los que el Manual contiene ha sido previsto para ello.

En consecuencia, para un trienio el Manual asegura posibilidades de formular una proyección macroeconómica (para ello brinda un modelo cuyas variaciones han sido consideradas con cuidado (pág. VIII-14 y 15) y una forma explícita de ecuaciones en anexo 1); a tomar una decisión sobre el nivel de liquidez, lo cual sí es esencial; y a desprender de allí la política del banco en cuanto a su participación en la liquidez que, se considera, la provincia debe poner.

La acción del banco es programada según una secuencia ya explicada en puntos anteriores y en el punto X, y se lleva al contexto a nivel de formularios. Puesto que no puede hacerse una cartilla, sino un Manual, creemos que este tipo de tratamiento es suficiente.

Además, insistimos, lo esencial del Manual debe ser lo que sirve al plazo corto (un año). A plazo medio, no siendo el banco un ente de inversión, lo que interesa esencialmente es definir en qué entorno económico tiene que moverse su política, qué liquidez se dará a esa actividad, y cómo participará el banco en la cobertura de dicha liquidez.

Consideramos, pues, que debe el CFI decirnos en qué punto es insuficiente el tratamiento, a sabiendas de que la falta de observaciones anteriores nos da derecho a concebir que este contexto ha sido aprobado.

En síntesis :

De las conversaciones preliminares mantenidas con el Jefe del Área de Financiamiento, hemos creído entender que el CFI, cuando trata problemas como el de entabamiento, quiere que haya más explicitud en la información que se transfiere de un punto a otro. No hay inconveniente en mejorar ésto.

Lo que el CFI interpreta como una labor que se hace sólo en forma "fragmentaria y desordenada" ha surgido -creemos que queda ya bien en claro- no de desorden en nuestras propias ideas ni en la forma de vertirlas en el Manual, sino del punto de partida que reside en presumir que el programador deberá ser un Economista. Puesto que el CFI nos pidió un Manual, tal manual se hace para un Economista. Para un egresado de colegio secundario, como pretendió el informe de un Asesor del CFI, hace falta una cartilla. El Instituto asumió la obligación de hacer un Manual.

Pero otras afirmaciones que el CFI realiza, como particularmente la de que "no se prevé una secuencia lógica" para la programación, son para nos otros sencillamente inaceptables y, aún, profesionalmente agraviantes. Hemos ofrecido al CFI un equipo de cuatro miembros, que integran 25 años de experiencia bancaria en servicio público de alto nivel en bancos públicos; experienci

Amg

de auditoría de bancos, realizada por otro miembro del equipo; cerca de 15 años de experiencia en programación del desarrollo -parte de ellos en función internacional-, el antecedente de una cátedra de Economía y Política Bancaria obtenida por concurso de antecedentes en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires hace 12 años, y otro conjunto de experiencias e investigaciones, y de actuaciones en seminarios internacionales en materia de programación financiera y monetaria y de administración de la programación, que no admiten este tipo de tratamiento.

Si el CFI consideraba que la secuencia de programación que propusimos antes de formalizar nuestro compromiso era ilógica, no debió tomar consultores ineptos. Si lo consideró luego, tuvo casi un año de tiempo para indicárnoslo. De lo contrario, no podemos aceptar al terminar el trabajo que se pretenda dar vuelta las cosas, ni menos que se emitan juicios de este tenor. Y si, aún, se considera ilógico el tratamiento, debe el funcionario público señalar dónde está lo ilógico, so pena de que pueda llegar a confundirse el celo debido en el ejercicio de la función, con la arbitrariedad que no califica al destinatario. Admiramos el celo, y personalmente lo hemos extremado en la función pública en nuestro País; no podemos aceptar la arbitrariedad ni el destrato.

Si el concepto de secuencia lógica se refiere a lo procesal, y se trata de una expresión que quiso remitirse sólo a expresar que tiene que explicitarse más claramente cuál es la información que se transfiere de una parte a otra del programa, explicitese el problema en estos términos. Y, sobre la base del mutuo respeto profesional, el Consejo Federal de Inversiones hallará en el Instituto de Economía Aplicada la máxima actitud cooperativa, con sentido sustantivo y con ansia de servicio real, más allá de los términos contractuales, y sobre bases razonables.

Finalmente, y dado el tenor de los elementos que se han venido discutiendo, no es descaminado mencionar aquí que el Instituto de Economía Aplicada no se ha sentido en ningún momento ausente de los propósitos generales que hacen al Consejo Federal de Inversiones, por lo menos por el hecho de que su Presidente ha sido uno de los fundadores del Consejo. Si las bases están claras, entienda el Organismo que los colaboradores que elige necesitan imprescindiblemente que exista absoluta continuidad conceptual, máxime en estas materias en que no se trata de aplicar procedimientos alambicados, sino de crear procedimientos en los criterios que el CFI utiliza para juzgar los trabajos que recibe.

Buenos Aires, mayo 28 de 1971.



09028

Instituto de Economía Aplicada



Buenos Aires, mayo 31 de 1971

EXPEDIENTE N°	1111
Agregado N°	10299
FECHA	31 JUN 1971

Señor Secretario General del
Consejo Federal de Inversiones, de la
República Argentina
S/D.

Nos dirigimos al señor Secretario General para adjuntar la respuesta del Instituto de Economía Aplicada, a las observaciones al Manual de Programación Bancaria que fueron formalizadas por el Consejo según acta del 18 de mayo en curso.

Al respecto, estimamos pertinente exponer lo siguiente :

1) Agradecemos la deferencia de ese Consejo, al haber acordado una semana más de plazo para la respuesta, según nos anticipó verbalmente vuestro Jefe del Area de Financiamiento.

2) Estamos también reconocidos por la intención expresada por ese Consejo, de establecer un plazo de noventa días para que el Instituto introduzca en el Manual las mejoras que resulten pertinentes, según el proyecto de acta que se nos hizo conocer en su momento.

Empero, no esperábamos que, a esta altura de la elaboración, habiendo tenido ya ese Consejo en el mes de noviembre pasado la versión preliminar del Manual, y habiéndose satisfecho las observaciones que taxativamente registramos en nuestro informe del 14 de diciembre -oportunamente aprobado por ese Consejo- hubiese observaciones del tenor y de la extensión de las que acaban de ser formuladas. En consecuencia, validos de que el juicio del Consejo habría de tener absoluta continuidad conceptual más allá de cambios de autoridades, hemos asumido compromisos -algunos de ellos internacionales- que toman parte sustancial de nuestro tiempo para los meses venideros. En consecuencia, para cubrir la eventualidad de que se llegue a puntos que, una vez rediscutidos, exigieran reformulaciones laboriosas, solicitamos que el plazo sea de ciento ochenta días. Ello, sin embargo, en el entendido de que tanto el Consejo como el Instituto han de querer concluir rápidamente este problema, y ajustar lo que sea pertinente dentro de las primeras posibilidades.

3) Hemos solicitado al señor Secretario General, por intermedio del Jefe del Area de Financiamiento, una entrevista para poder tratar el tema como Economistas, y tener una información recíproca más fluida, tanto de lo que se hizo como de lo que se quiere. Estimamos oportuno que esta entrevista hubiese tenido lugar en el momento de entregar nuestra respuesta, para explicitar factores conceptuales que no siempre es fácil introducir eficientemente en un informe que debe ser circunstanciado a un acta -como el presente- los cuales habrían facilitado su interpretación. Tomamos nota de la información verbal del señor Jefe del Area de Financiamiento, en el sentido de que esta entrevista no fue acordada.

4) Agradecemos el diálogo que hemos mantenido con el señor Jefe del Area de Financiamiento, a lo largo de varias jornadas, sobre aspectos de interpretación de las observaciones generales que el CFI hizo, según un texto preliminar que se nos entregó. Nos sorprendió que, en el medio de este diálogo -fecundo para nosotros, por cierto- haya el Consejo decidido no sólo

[Handwritten signature]

///.

Instituto de Economía Aplicada

Nota al CFI-p.2

31.5.71

///. llevar a un acta formal sus observaciones, sino extremar el rigor de algunas que habíamos considerado suficientemente aclaradas en nuestro diálogo, como la relativa a la prueba del Manual. Ello, máxime cuando recibimos indicaciones concretas acerca de cómo quería el Consejo que se mejorase la exposición del ejemplo de aplicación, y cuando el Consejo no había todavía recibido nuestra respuesta al acta levantada por funcionarios del CFI en el Banco de La Pampa.

5) Tal como convinimos con el señor Jefe del Area de Financiamiento, hemos de continuar nuestras conversaciones en el futuro, para precisar taxativamente qué tipo de mejora considera el CFI que debe introducirse en el Manual, y en qué casos concretos. A este respecto, consideramos indispensable entender para el futuro que los puntos de acuerdo técnico a que lleguemos en nuestras conversaciones con los funcionarios de ese Consejo, comprometen al Consejo.

En el caso óptimo, hubiéramos debido terminar con estas conversaciones antes de dar nuestra respuesta, de forma tal que no quedaran dudas sobre la interpretación de la observación del Consejo. Empero, formalizada al promediar el diálogo un acta con plazos contractuales fijos, no nos quedó otra alternativa que interrumpir estas provechosas conversaciones técnicas, para consagrarnos a elaborar la presente respuesta. Ella puede contener, pues, defectos de interpretación de la óptica del Consejo, que emanan de este hecho, y del grado de generalidad que tienen, por regla, las observaciones formuladas.

6) Consideramos necesario que el Consejo se ciña, porque es procedente, a la regla de interpretación que viene dada por el hecho de que debe entenderse aprobado todo aquello sobre lo cual el mismo Consejo guardó silencio en el momento de su evaluación. Nuestro informe del 14 de diciembre de 1970 registró las observaciones acordadas en una reunión técnica con funcionarios y asesores del CFI, todas las cuales fueron introducidas en la versión final del Manual. Para ésto, en noviembre se había entregado la versión preliminar.

El Instituto considera que tiene derecho a considerar ya aprobado todo aquello que el Consejo ya aprobó, explícita o tácitamente; y que también lo tiene a requerir que haya una línea conceptual única de evaluación en el CFI, que vaya más allá de los cambios de autoridades. Empero, no busca refugio en estatutos jurídicos para convalidar lo que esté mal hecho. Sólo necesita que se le indique concreta y taxativamente qué es lo que está mal hecho, y por qué. No bastan en esta materia enunciados generales; y el diálogo habrá de ser necesario y podrá ser flúido, máxime cuando no hay heterogeneidad profesional entre las actuales autoridades del CFI y los elaboradores del Manual. Tenga, pues, ese Consejo la más absoluta certeza de nuestra total actitud cooperativa -más allá de fórmulas jurídicas, insistimos- para mejorar lo que sea pertinente.

7) Durante la breve conversación que mantuvimos el 18 de mayo con el señor Secretario General, se hizo referencia a la existencia de "actas" en la actuación del Instituto de Economía Aplicada, con motivo de la elaboración del Manual. Queremos repetir lo expresado verbalmente -y llamar específicamente su atención al texto de nuestra respuesta- en el sentido de que la única acta oportunamente formulada tuvo por exclusivo propósito registrar que un informe de avance de tareas quedaba fuera de evaluación.

///.

Instituto de Economía Aplicada

Nota al CFI-p.3
31.5.71

///. al haberse acordado una prórroga para su presentación con posterioridad a la fecha en que tal informe debía ser presentado. No hay, pues, inconductas, ciertas ni presuntas, ni sombra de ellas, en la actuación del Instituto, que deban entenderse admitidas como resultado de la corta conversación que mantuvimos con el Secretario General del CFI.

8) Entendemos que las respuestas que formulamos inician un diálogo por escrito con el Consejo, y no lo cierran. Las observaciones formuladas son en muchos casos demasiado generales como para que -en caso de ser precedentes- puedan facilitar ajustes al texto del Manual que sean precisos. Nuestras respuestas, insistimos, pueden también aparecer en algunos casos generales; y ello, inevitablemente, como consecuencia de este hecho.

9) Nos permitimos sugerir que, si como resultado de las aclaraciones y ajustes que se formulen, se llega a una versión que el CFI considere razonablemente satisfactoria, una manera útil de adquirir un mayor grado de certeza acerca de los requerimientos adicionales al Manual para la instalación de un proceso de planificación en bancos, podría residir en: invitar a los bancos de provincia que decidan establecer procesos de programación a designar Economistas para ello; y dictar en Buenos Aires un curso de capacitación específica para tales profesionales. Ello, previa lectura del Manual por los participantes.

Es seguro que los destinatarios del Manual plantearían cuestiones que escapan a la consideración actual del CFI y del Instituto; y que servirían para continuar mejorando el Manual.

Empero, entiéndase bien esta proposición: ni el Instituto propone que se difiera la aprobación del Manual hasta que se realice este curso -pues el procedimiento no sería contractual ni oquitativo-; ni se postula a sí mismo para ser contratado a fin de dictar el curso; ni entiende que ello entre dentro de las obligaciones que ha asumido.

Simplemente, está convencido de que el proceso de mejorar un Manual de esta naturaleza -en lo cual este Manual constituye una primera versión, pues no se conocen antecedentes similares- no terminaría prácticamente nunca. Y además, estima que el curso propuesto daría al Manual una connotación inicial didáctica; y serviría para incorporar de hecho al CFI un núcleo de asesores naturales -los destinatarios del Manual- directamente informados e idóneos en la materia específicamente bancaria, quienes aportarían por añadidura las restricciones que vienen de sus diferentes realidades provinciales.

Acepte el señor Secretario General que demos una idea que nadie nos ha pedido actualmente. Ella simplemente renueva lo que hemos conversado desde el inicio con funcionarios y asesores de ese Consejo; y el hacerlo ahora hace parte de nuestra actitud cooperativa y, fundamentalmente, de los hechos de que: consideramos que el País en su conjunto debe mejorar rápidamente la forma de utilización de los instrumentos de la política bancaria -muy particularmente en la actual coyuntura- y que concebimos que el Manual es genuinamente útil para contribuir a hacerlo.



///.

