

REVISTA
DE LA
CEPAL



NACIONES UNIDAS

31

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Secretario Técnico
Adolfo Gurrieri



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1987

La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe prepara la *Revista de la CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

LC/G. 1452

Abril de 1987

Notas explicativas

En los cuadros del presente trabajo se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

Un signo menos (–) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

El punto (.) se usa para separar los decimales.

La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1970/1971).

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo, 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares", dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Salvo indicación en contrario, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

ISSN 0251-0257

SUMARIO

Nota de la secretaría.	7
Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado.	9
Exposiciones inaugurales:	9
Exposición del señor <i>Norberto González</i> , Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).	9
Exposición del señor <i>César Miquel</i> , Jefe de la División del Programa Regional y de los Países de Habla Inglesa del Caribe, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).	10
Exposición del señor <i>Alfredo Costa-Filho</i> , Director General del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).	12
Planificación para una nueva dinámica económica y social. <i>Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.</i>	19
Nuevas orientaciones para la planificación: un balance interpretativo. <i>Eduardo García d'Acuña</i>	25
Notas sobre nuevas directrices en materia de planificación. <i>Brian Van Arkadie.</i>	33
La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación. <i>Harold D. Linstone.</i>	43
La planificación en economías mixtas de mercado y los paradigmas del desarrollo: problemas y alternativas. <i>René Villarreal.</i>	51
Modelos macroeconómicos y planificación en un futuro incierto. La experiencia francesa. <i>Paul Dubois.</i>	59
La planificación del desarrollo a largo plazo. Notas sobre su esencia y metodología. <i>Lars Ingelstam.</i>	69
Más allá de la planificación indicativa. <i>Stuart Holland.</i>	77
La planificación en la actualidad. <i>Yoshihiro Kogane.</i>	95
Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación. <i>Yehezkel Dror</i>	99

La planificación en la actualidad

*Yoshihiro Kogane**

A base de la experiencia japonesa, el autor presenta algunos temas importantes de la planificación en la actualidad. Comienza esbozando las características de la misma durante y después de la guerra, en que el Estado ejercía un control considerable del proceso económico. Una vez transcurrido ese período, y restablecido el funcionamiento del mercado, se plantean las complejas relaciones Estado/mercado que son características de todas las economías mixtas. Ambos tienen un importante papel que cumplir y, a la vez, ambos se influyen mutuamente. La economía como conjunto tiene metas que cumplir a fin de brindar condiciones satisfactorias a sus miembros, pero tales metas suelen ser mutuamente contradictorias; el papel principal de la planificación es hacerlas más coherentes y eficientes desde un punto de vista estratégico.

La planificación tradicional ha procurado alcanzar esta finalidad mediante los cuadros de insumo-producto y el paradigma de la econometría; sin embargo, la validez y utilidad de los planes así elaborados se han vuelto cada vez más inestimables. Estas dificultades se deberían en especial a los endeble fundamentos que le brinda una ciencia social poco desarrollada y a los problemas institucionales que suelen perturbar la acción articulada del aparato estatal. Sin embargo, el plan podría recuperar su importancia si fuera capaz de configurar un consenso entre diferentes núcleos de decisión públicos y privados; quizá en este aspecto radique la enseñanza más importante de la experiencia japonesa.

*Director del Nikko Research Center, Tokyo-Japón.

I

La planificación durante y después de la guerra

Las raíces de la planificación económica nacional pueden hallarse en los planes de producción y distribución de determinados productos básicos durante la segunda guerra mundial. En esa época, los Estados controlaban gran parte de la producción y el uso de los principales productos a fin de lograr su objetivo de ganar la guerra. Se necesitaban planes coherentes para aumentar la eficiencia de esos medios, tal como en el caso de una obra de construcción, en que los planos, los calendarios, los presupuestos, etc., son esenciales para alcanzar el objetivo del constructor.

Por tanto, expresaban la decisión del Estado sobre la manera de asignar los factores de producción, es decir, los recursos materiales y humanos, a las actividades productivas de determinados productos que debían asignarse a diversos fines, por ejemplo, frente de batalla, reproducción y sustento. Se suponía que las demandas y limitaciones de las actividades productivas emanaban sobre todo de condiciones físicas y/o técnicas. Por ejemplo, la demanda de municiones dependía de la tecnología militar; la demanda de alimentos derivaba de las necesidades fisiológicas; la tecnología productiva y los factores de producción disponibles limitaban el volumen de producción de cierto producto; la disponibilidad de los factores de producción estaba subordinada a las condiciones naturales y a los servicios de transporte, etcétera.

Los planes no pueden derivarse directamente de esas condiciones, pues la demanda de un producto determinado puede satisfacerse en diferentes medidas, y las limitaciones circunscriben sólo el límite superior de producción. Por tanto, podía haber varias formas de combinar la producción y la distribución. La tarea de los planificadores consistía en elegir la que fuera más eficiente para alcanzar el objetivo dado en forma exógena. El objetivo de los métodos de planificación, como la investigación operativa y la programación lineal que se desarrollaron en el Reino Unido y en los Estados Unidos de América, era realizar esta tarea no en forma artesanal sino mediante tecnología moderna basada en un nuevo paradigma científico. Sin embargo, tales mé-

todos se utilizaron sólo en los planes de operaciones militares y/o actividades productivas concretas, y no se aplicaron a la planificación macroeconómica del Estado.

La Europa continental y el Japón de posguerra sintieron la necesidad de contar con una movilización eficiente de los factores de producción a fin de acelerar la reparación de los daños provocados por la guerra. La mayoría de los planes económicos nacionales se elaboraron conforme a dicho trasfondo. Sin embargo, la forma de planificar era idéntica a la empleada durante la guerra, por lo menos en lo que conozco respecto al

Japón. Los planes destinados a determinadas unidades de producción no empleaban la metodología "científica", y un plan macroeconómico no era otra cosa que la suma de planes individuales de producción. Las nuevas técnicas de planificación llegaron varios años después de terminado el período de reconstrucción. Mientras tanto, en los Estados Unidos no existió la necesidad de contar con un plan global de reconstrucción, de modo que el empleo de la tecnología avanzada de planificación se limitó a la gestión comercial privada, salvo para la articulación de la alta política, por ejemplo, la defensa nacional.

II

La planificación macroeconómica en los países de economía de mercado

Para un país que terminaba el proceso de reconstrucción de posguerra el objetivo único desaparecía, sobre todo al restablecerse la legitimidad de la libre competencia a través del mercado. Los microcomponentes de una economía macronacional, es decir, los particulares, los hogares, las empresas, las comunidades locales, etc., recomenzaron a procurar abiertamente sus propios intereses. Esto no significa, sin embargo, que el Estado en su conjunto ya no tuviera metas nacionales que perseguir. Por el contrario, el hecho de alcanzarlas o no podía afectar demasiado la eficiencia de la labor de las diversas entidades decisorias. Por una parte, los logros del Estado como macrosistema dependen del comportamiento de sus microcomponentes, y por otra, estos últimos reciben la influencia del primero.

Es obvio que la economía nacional, como macrosistema, tiene varias metas que perseguir a fin de brindar condiciones satisfactorias a sus microcomponentes, es decir, los particulares y sus grupos. Son ejemplos de ello: una tasa elevada de crecimiento económico para realizar el pleno empleo y mejorar las condiciones de vida; estabilidad de precios; equilibrio del balance de pagos internacional; equidad en la distribución del ingreso; ajuste de la estructura industrial pa-

ra aumentar el potencial de crecimiento a mediano y largo plazo sin inflación ni déficit de balance de pagos, etcétera.

Estas metas suelen ser mutuamente contradictorias, y además, el Estado o el sector público del país respectivo no pueden alcanzarlas directamente. Esto puede hacerse interviniendo en las actividades de los microcomponentes mediante lo que suele denominarse políticas económicas o sociales, como, por ejemplo: cambiar las reglas del mercado; proporcionar bienes públicos, incluyendo dinero e información; adquirir los productos del sector privado; producir ciertas clases de bienes de mercado; redistribuir el ingreso del sector privado; desalentar o fomentar determinadas actividades del sector privado, etc. El sistema de estas políticas posee una estructura algo embrollada, con escasa coherencia entre sus diversas partes, de modo que su eficiencia tiende a ser bastante baja.

La finalidad de una planificación nacional o macroeconómica es hacerla más coherente de modo que se torne más eficiente a la larga desde un punto de vista totalizador y estratégico. Sin embargo, es muy difícil prever con exactitud los posibles efectos de determinadas políticas y las

repercusiones que tendrán sobre la economía y la sociedad respectivas. La moderna ciencia de la naturaleza ha aumentado enormemente su exactitud para pronosticar los fenómenos físicos, lo que ha acarreado un progreso notable de la tecnología productiva y militar; en cambio, la ciencia social contemporánea, que debería ser la base para diseñar las políticas económicas y sociales, sigue subdesarrollada en cuanto a su exactitud para predecir el futuro de los fenómenos sociales.

La metodología de la planificación económica nacional en los países de economía de mercado, se ha basado en el sistema de las estadísticas de cuentas nacionales, que incluyen los cuadros de insumo-producto y el paradigma de la econometría. Aquellas han servido de marco para percibir las relaciones entre la fase del macrosistema o economía nacional y la situación de los micro-componentes, como los hogares y las empresas; y

la segunda constituye el marco para explicar las relaciones demanda-oferta con respecto a los factores de producción y los productos (Tinbergen, 1956).

En la mayoría de los países de economía de mercado, la elaboración de un plan económico nacional constituye, en general, una tarea de la autoridad central de planificación, que proviene, en mayor o menor grado, de la oficina de planificación existente durante la guerra o el período de reconstrucción. Dicha labor se ha realizado mediante la utilización de las técnicas de planificación mencionadas (Tinbergen, 1964). Sin embargo, en el Japón, los planes o pronósticos tradicionales basados en el análisis producto por producto coexistieron durante cierto período con los planes económicos "modernos". La forma de elaborar planes nacionales en los países en desarrollo, salvo en los países comunistas, parece seguir el modelo de los países de Europa occidental.

III

Problemas y posibles soluciones

La utilidad y validez de los planes económicos nacionales —sobre todo los de mediano y largo plazo— en los países de economía de mercado se han vuelto cada vez más cuestionables, desde un punto de vista tanto metodológico como administrativo.

Sabemos que la tecnología de la planificación depende de la ciencia social contemporánea, en particular de la economía, cuyo paradigma es esencialmente el mismo que el atomismo cartesiano y el determinismo newtoniano. Para que se produjera una innovación tecnológica de la planificación nacional tendría que producirse una revolución científica comparable a la invención de la teoría cuántica o de la teoría de la relatividad. Sin embargo, aun sin ella, los técnicos de una oficina de planificación podrían perfeccionar su rendimiento si mejoraran el conjunto de instrumentos disponibles. La acumulación de tales esfuerzos para elevar el nivel de la capacidad de previsión podría conducir a una revolución

científica o a la invención de un nuevo paradigma de la ciencia social.

Lo que parece ser un problema más de fondo y más difícil radica en la relación entre el sector planificador y el sector ejecutor (incluida la oficina de presupuesto) del gobierno central. Su coexistencia en la administración pública puede parecer natural, dada la índole de un plan que abarca dos partes diferentes de un sistema macroeconómico. Pero esta situación ha venido ocasionando perturbaciones persistentes que perjudican la utilidad y validez de los planes nacionales, en particular los de largo plazo (Maldague, 1982).

Cuando el sector planificador está subordinado al sector ejecutor, por ejemplo, cuando es una división del ministerio de hacienda encargada de preparar el presupuesto anual del gobierno central, la forma de pensar acerca de los problemas de largo plazo o estructurales suele estar distorsionada por consideraciones de corto plazo

y políticas. Los planes elaborados en un ámbito tal pueden tener efectos perniciosos sobre la trayectoria de desarrollo de mediano y largo plazo del Estado. Cuando la subordinación es a la inversa, por ejemplo, cuando la oficina de presupuesto es una rama del ministerio de planificación, podría perjudicarse el desarrollo del Estado por el apego a una coherencia utópica de los objetivos de política. Si ambos sectores son iguales e independientes entre sí, el sector ejecutor trataría de llevar a cabo su tarea "en forma autónoma", mientras que el papel del sector planificador se volvería "decorativo", pues se le mantendría alejado del proceso real de toma de decisiones.

Pese a estos problemas, algunos planes a largo plazo han demostrado que, en determinadas circunstancias, pueden servir para configurar un consenso entre diversas entidades decisorias con intereses diferentes acerca de las metas y/o medios nacionales que deben considerarse ahora o en el futuro cercano. Una vez que se ha configurado dicho consenso, no harían falta medidas coercitivas para lograr un desplazamiento expedito hacia la senda de desarrollo deseada. Si un plan nacional pudiera servir para este fin, ya no tendría gran importancia si predijera o no el futuro con exactitud. En este caso, el plan ha desempeñado el papel de un bien público que adopta la forma de información compartida por los miembros de la comunidad.

Este bien, que puede producirse en el sector público o en el sector privado, tiene que servir a ambos sectores por igual para que sea de naturaleza "pública". Habitualmente, su costo de producción es tan elevado comparado con el precio posible, que el gobierno tendría que absorber la totalidad del costo o subvencionarlo en gran medida. Pero esto no significa que sea necesario o

convéniente producirlo como parte de las tareas administrativas. Incluso cuando lo produce una rama del gobierno central, debe considerarse que la naturaleza de su tarea es la misma que la de una institución de propiedad estatal especializada en labores creativas, como la investigación, el arte, la educación, etcétera.

Por tanto, el futuro del sector público o de las políticas económicas y sociales descritas en dicho plan no pueden —ni deben— considerarse como un compromiso del gobierno, el cual podría desviarse del "curso proyectado" a fin de abordar problemas no previstos en el plan. En cambio, el plan debe proporcionar información acerca de la relación entre la opción del Estado y sus posibles resultados para todos los interesados. Si esta información es fidedigna todavía serviría como bien público, aun cuando el curso del desarrollo difiriera del proyectado.

Además de las dificultades metodológicas mencionadas está el problema de la información necesaria para conseguir que el plan nacional sea un bien público útil. La oficina de planificación necesita no sólo la información publicada, como las estadísticas, sino también la que brindan los formuladores de políticas y las entidades decisorias privadas. Sin ella el plan se volvería "decorativo", pero la disponibilidad de tal información será muy escasa si existe poca confianza mutua entre el autor y el usuario del plan.

Gran parte de lo expuesto puede aplicarse al plan destinado a un grupo de Estados nacionales que exija una coordinación y cooperación eficientes y equitativas entre sus miembros. La relación entre la oficina de planificación, si es que la hay, y los funcionarios internacionales es más o menos la misma que existe entre la oficina de planificación y los formuladores de políticas en el gobierno central de un Estado.

Referencias bibliográficas

Maldague, Robert (1982): *The Challenges of Planning, Planning: Crisis and Renewal*. Annals of Public and Co-operative Economy, CIRIEC, junio.

Tinbergen, Jan (1956): *Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam: North-Holland Publishing Co.

——— (1964): *Central Planning*. New Haven and London: Yale University Press.