



10-2

El Instituto de Estadística y Censos de Chile, en el marco de la cooperación técnica con el Banco Interamericano de Desarrollo, tiene el honor de invitarlo a participar en el

Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado, que se celebrará en Santiago de Chile, los días 25, 26 y 27 de agosto de 1986.

El coloquio será organizado por el Departamento de Estadística y Censos del Instituto de Estadística y Censos de Chile, en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo.

**COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE NUEVAS ORIENTACIONES
PARA LA PLANIFICACION EN ECONOMIAS DE MERCADO**

Santiago de Chile, 25 al 27 de agosto, 1986

Distr.
GENERAL

LC/IP/G.37
20 de Agosto, 1986
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

Nuevos Textos ILPES
Serie D-Ref.NTI/D 11

LA PLANIFICACION ACTUAL

Yoshihiro Kogane

LA PLANIFICACION ACTUAL

Yoshihiro Kogane *

1. 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 básicos 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 cómo asignar los factores de producción, es decir, recursos materiales y humanos, a las actividades productivas de determinados productos básicos 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 un cierto producto; la disponibilidad de los factores de producción estaba subordinada a las condiciones naturales y a los servicios de transporte, etc.

Los planes no pueden derivarse directamente de esas condiciones, pues la demanda de un producto determinado puede satisfacerse en diferentes medidas, y las limitaciones sólo circunscriben 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 la tecnología moderna basada en un nuevo paradigma científico. Sin embargo, sólo se utilizaron 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 postguerra sintieron la necesidad de contar con una movilización eficiente de los factores producción a fin de acelerar la recuperación de los daños provocados por la guerra. La mayoría de los planes económicos nacionales se elaboraban

*/ Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

conforme a dicho trasfondo. Sin embargo, la forma de planificar era idéntica a la empleada durante la guerra, por lo menos en lo que respecta 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 agregación de planes individuales de producción. Las nuevas técnicas de planificación llegaron varios años después del término del período de reconstrucción. Mientras tanto, en los Estados Unidos no existía la necesidad de contar con un plan global de reconstrucción de modo que el empleo de la tecnología avanzada de planificación se limitaba a la gestión comercial privada, salvo para la articulación de la alta política, por ejemplo, la defensa nacional.

2. La planificación macroeconómica en los países de economía de mercado

Para un país que terminaba el proceso de reconstrucción de postguerra 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 perseguir 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 los decisores individuales. 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 brindarle condiciones satisfactorias a sus microcomponentes, es decir, los particulares y sus grupos, como por ejemplo: 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 para aumentar el potencial de crecimiento de mediano y largo plazo sin inflación ni déficit de balance de pagos; etc.

Estas metas suelen ser mutuamente contradictorias, y además, el Estado o el sector público del país respectivo no pueden alcanzarlas directamente. Esto podría hacerse interviniendo 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 incluso dinero e información; demandar los productos del sector privado; producir ciertas clases de bienes de mercado; redistribuir

el ingreso del sector privado; desalentar o fomentar actividades concretas del sector privado; etc. El sistema de estas políticas posee una estructura más bien destartalada con escasa coherencia entre sus diversas partes, de modo que su eficiencia tiende a ser bajísima.

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 holístico y estratégico. Sin embargo, es muy difícil prever con exactitud los posibles efectos de determinadas políticas y las repercusiones resultantes que tendrán sobre la economía y sociedad respectivas. Aunque la ciencia natural moderna ha aumentado enormemente su exactitud para pronosticar los fenómenos físicos lo que ha acarreado un progreso notable de la tecnología productiva y militar; 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 las cuentas nacionales que incluyen los cuadros insumo-producto y el paradigma de la econometría. Los primeros proporcionaron el marco para percibir las relaciones entre la fase del macrosistema o economía nacional y la situación de los microcomponentes como los hogares y las empresas; y la última proporcionó el marco para explicar las relaciones demanda-oferta con respecto a los factores de producción y a los productos. 1/

En la mayoría de los países de economía de mercado la práctica de elaborar un plan económico nacional constituye, en general, una tarea de la autoridad central de planificación que proviene en mayor o menor medida 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. 2/ Sin embargo, en el Japón, los planes o pronósticos tradicionales basados en el análisis producto por producto coexistieron durante un 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.

1/ Tinbergen, Jan. "Economic Policy: Principles and Design", Amsterdam: North-Holland Publishing Co., 1956.

2/ Tinbergen, Jan. "Central Planning", New Haven and London: Yale University Press, 1964.

3. 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, tanto desde el punto de vista 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. Tendría que producirse una revolución científica comparable a la invención de la teoría cuántica o de la teoría de la relatividad para que se produjera una innovación tecnológica de la planificación nacional. Sin embargo, aun sin ella, los técnicos de una oficina de planificación podrían perfeccionar su rendimiento si mejoraran el conjunto de instrumentos disponibles. La mancomunación de 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 las ciencias sociales.

Lo que parece ser un problema más intrínseco y 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 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. 3/

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 así 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 la coherencia utópica de objetivos de política. Si 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.

3/ Maldague, Robert. The Challenges of Planning, "Planning: Crisis and Renewal": Annals of Public and Co-operative Economy, CIRIEC, Junio, 1982.

Pese a estos problemas, algunos planes de largo plazo han demostrado que, en determinadas circunstancias, pueden servir para configurar un consenso entre diversos decisores 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, sobrarían las medidas coercitivas para lograr un cambio fluido en pos de 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 subsidiarlo en gran medida. Pero esto no significa que sea necesario o conveniente 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, etc.

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 que pueda desviarlo del "curso proyectado" a fin de solucionar problemas no previstos por el plan. En lugar de ello 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 un bien público, incluso aunque 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 los decisores privados. El plan se volvería decorativo sin ella, pero la disponibilidad de tal información será muy escasa si existe poca confianza mutua entre el productor y el usuario del plan.

Gran parte de lo expuesto puede aplicarse al plan destinado a un grupo de naciones-estado que exige una coordinación y cooperación eficiente y equitativa entre sus miembros. La relación entre la oficina de planificación, si es que la hay, y los burócratas 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.

Bibliografia

- (1) Tinbergen, Jan "Economic Policy: Principles and Design", Amsterdam: North-Holland Publishing Co., 1956.
- (2) Tinbergen, Jan "Central Planning", New Haven and London: Yale University Press, 1964.
- (3) Maldague, Robert. The Challenges of Planning, "Planning: Crisis and Renewal": Annals of Public and Co-operative Economy, CIRIEC, Junio, 1982.

