



Macroplanificación para la Acción

DR. HÉCTOR R. HINOJOSA VÁSQUEZ*

- EL ESTADO Y LA MACROPLANIFICACIÓN
- PROBLEMAS QUE DEBE RESOLVER LA MACROPLANIFICACIÓN
- UTILIZACIÓN DE MODELOS EN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA
- MODELOS DE FINANCIAMIENTO
- FUTURO DE LA PLANIFICACIÓN NACIONAL

* Doctor en Ciencias Económicas y Comerciales
Profesor Principal, ex-Decano de la Facultad
de Economía.

A raíz de la desintegración de la Unión Soviética y los cambios económicos y sociales ocurridos en Europa del Este, la planificación centralista ha sido cuestionada y dejada de lado en gran parte del mundo.

En el Perú, se suprimió el funcionamiento del Instituto Nacional de Planificación (INP), en mayo de 1992, con lo que culmina una etapa donde la planificación peruana se caracterizó, por su carácter indicativo, tecnológico y asesor de la Presidencia de la República.

Actualmente, el papel de la planificación cobra una importancia crucial como instrumento de equilibrio entre la democracia y la eficiencia. Aunque la planificación de tipo marxista, después de setenta años de sacrificios sobrehumanos, ha fracasado, ello no quiere decir que, dentro de otro encuadramiento político y social, la planificación resulte igualmente estéril; y, menos aún, que bajo adecuados incentivos ella no produzca altos rendimientos; ahí están los ejemplos de Francia, Suecia, Japón y de tantos otros países de América Latina (Chile por ejemplo). No es válida, pues, la tesis del liberalismo ortodoxo, que rechaza toda forma de planificación,

ni tampoco la del marxismo totalitario, que está dispuesto a aceptar cualquier tipo de planificación (1). Los gobiernos deben tomar la iniciativa en el gasto y en la inversión, y deben mantenerse ostensiblemente en este rol protagónico en lo que respecta a la gran inversión en infraestructura económica y social. La planificación debe servir para reactivar la economía y procurar, así, alcanzar el bien común y la justicia social.

Tomando como base el libro *Macroplanificación para el Modelo Peruano*, de la Universidad de Lima, podemos definir la macroplanificación como la exploración sistemática del futuro. De vinculación racional de las formas de producir con los escasos recursos disponibles. De previsión y anticipación de los acontecimientos futuros.

El concepto de macroplanificación parte de la vigencia de ciertas leyes económicas (economía positiva) y previa selección de una escala de prioridades sociales -que no es dominio exclusivo de la economía- procede a recomendar determinadas acciones que conducen a los objetivos preestablecidos (economía normativa).

Hablar de planificación económica es expresar una tautología puesto que ambos conceptos se refieren a la

racionalización y optimización (2). La economía, dentro de este contexto, es una ciencia de fines y medios; es una ciencia para la acción. La planificación conlleva el principio de la racionalización; el plan, entonces, es un instrumento para la acción, puesto que necesariamente guarda íntima correlación con la política económica del gobierno. Al respecto, se define el plan económico como un conjunto de disposiciones tomadas con vistas a la ejecución de un proyecto que

interesa a una actividad económica (3), definición que puede aplicarse a un plan económico parcial así como a un plan que se refiera al conjunto de la vida económica y social, de acuerdo con una escala de valores (prioridades). *Prioridad*, en su sentido etimológico latino, significa *«que viene antes»*, *«que es anterior o primero»* a algo que es posterior o secundario. En el Perú, las prioridades en la planificación del desarrollo han sido divididas en tres grupos: sociales, económicos y políticos (4) Cuadro Nº1.

Es importante en los países subdesarrollados, establecer un orden de prioridades para modificar la estruc-

Es importante en los países subdesarrollados, establecer un orden de prioridades para modificar la estruc-

... "SE DEFINE A LA
MAGROPLANIFICACIÓN
COMO LA EXPLORACIÓN
SISTEMATICA DEL FUTURO.
DE VINCULACIÓN
RACIONAL DE LAS FORMAS
DE PRODUCIR CON LOS
ESCASOS RECURSOS
DISPONIBLES"...

(1) Encinas del Pando, José A. Prólogo.

(2) Myrdal, Gunnar. El Estado del Futuro.

(3) Zuzunaga Flores, Carlos. Perú, CADE 1975.

(4) Bettelheim, Charles. Problemas teóricos y prácticos de la planificación.

tura del aparato productivo y encontrar fórmulas adecuadas para fomentar el ahorro interno que sirvan para financiar la inversión bruta interna.

En suma, la macroplanificación es una actitud voluntarista-científica que trata de que el sistema económico se oriente en una adecuada dirección. Es una función indesligable de los actos de gobernar una Nación. Al respecto, el Presidente norteamericano Bill Clinton al presentar ante el Congreso su programa económico, el 2 de marzo de 1993, explicó que la coyuntura debe adecuarse a un plan de desarrollo: *«Nuestra Nación necesita una nueva orientación»* -decía el Presidente-. *«Esta noche, les presento un plan integral de gran alcance para poner la Nación en ese nuevo rumbo. El plan que ofrezco convierte en acciones del presente la retórica del pasado, al exaltar el trabajo y la familia en cada segmento de nuestra toma de decisiones públicas. El plan mira más lejos del ciclo económico de hoy, porque nuestras aspiraciones se extienden hasta el próximo siglo. El núcleo del plan tiene que ver con el largo plazo para devolver el vigor a la economía estadounidense»*.

De otro lado, en junio de 1993, los Jefes de Estado y de Gobierno de los siete países industrializados más grandes de Occidente, incluyendo a Estados Unidos de Norteamérica, se reunieron en su acostumbrada *«cumbre anual»*. En esta reunión, los siete grandes llegaron a la conclusión que para combatir el desempleo y la rece-

sión económica es necesario desplegar una estrategia que debe incluir una política económica deliberada, y un programa de reformas estructurales destinadas a mejorar la eficiencia de los mercados. Esta conclusión apoya nuestra tesis de que la política económica debe ser deliberada e intencional y no ceñirse, necesariamente, al pensamiento teleológico (doctrina de las causas finales) de la economía liberal.

EL ESTADO Y LA MACROPLANIFICACION

La planificación nacional implica una forma de entender la actividad del Estado dentro de un sistema económico; pues, trata de establecer los objetivos últimos de la política económica del gobierno. Dicha planificación nacional involucra, por lo tanto, los intentos deliberados hechos por el gobierno de un país para coordinar, racionalmente, la política pública con el propósito de alcanzar, en forma plena y rápida, los fines de desarrollo económico y social determinados por el proceso político.

Lo que pretendemos, con rigor científico, es demostrar que la macroplanificación y sus técnicas no son incompatibles con el desempeño de una economía social de mercado, pues ésta conjuga la libertad con un programa de compensación social; une la libre iniciativa con el avance social. Combate la pobreza conciliando la actividad comunitaria de las personas. Busca el logro de la liber-

**PRIORIDADES
NACIONALES**

**PRIORIDADES
SOCIALES**

Nacionalismo ó
Integración Nacional

Educación Primaria sin
Ideología

**PRIORIDADES
ECONOMICAS**

Desarrollo y Reconversión
Agro-Industrial

Distribución del
Ingreso

**PRIORIDADES
POLITICAS**

Cambio en la actitud del Hombre
frente a su futuro y a sus semejantes.

Participación en libertad,
precedida por la educación

Diseño de una Política
Económica adecuada

Libertad que debe conciliar la
libertad individual con la libertad
social

Fuente: Elaboración propia

tad personal, la justicia social, y la eficiencia económica. El Estado vela porque se sigan las reglas de la competencia evitando situaciones monopólicas, transfiriendo beneficios a los que no pueden obtener un ingreso adecuado a través del mercado; produce bienes y servicios públicos en función del bien común; crea seguridades sociales obligatorias para preservar la salud, amortiguar los efectos del desempleo y el subempleo, amparando a los niños y jubilados en todos sus extremos.

Ambos, -el mercado y la planificación- son indispensables y su combinación resulta inteligente como lo demuestran los países que hoy ostentan los mejores niveles de competitividad internacional, siendo evidencia concluyente los mejores niveles de calidad de vida de sus ciudadanos. Basta caracterizar la problemática del Perú para reconocer que la solución de los problemas no depende exclusivamente del funcionamiento del libre mercado y que, por el contrario, éste puede agravarlos. Lo que se requiere es un Estado que oriente a la sociedad en la solución de los grandes problemas nacionales y que obre de manera más racional y eficiente.

La Constitución de 1993, artículo 58, expresa: *«La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e*

infraestructura».

Para que este precepto constitucional surta sus efectos, el régimen económico debe fundamentarse en principios de justicia social, orientados a la dignificación del trabajo como fuente principal de riqueza y como medio de realización de la persona humana. Es función del Estado promover el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción y la productividad, la racional utilización de los recursos escasos, el pleno empleo, y la distribución equitativa del ingreso.

En consecuencia, la política económica y social debe formularse en concordancia con los planes de desarrollo que regulan la actividad del sector público y orientan en forma concertada la actividad de los demás sectores. Todo ello para que el Estado pueda garantizar el pluralismo y la concertación nacional.

PROBLEMAS QUE DEBE RESOLVER LA MACROPLANIFICACION

Uno de los problemas es la existencia de un insuficiente ahorro interno, producto de un ingreso per-cápita diminuto. La acumulación de capital de un país pobre se caracteriza por su lento ritmo de crecimiento. El ingreso disponible es la fuente para la formación bruta de capital y, cuando la renta per-cápita es diminuta, la tasa anual de ahorro voluntario per-cápita tiende a ser marginal.

Se puede señalar que la insuficiencia de ahorro en los países subdesarrollados se debe, en parte, a la permanencia de las estructuras sociales que provocan y mantienen una desigual distribución del ingreso y una concentración de dichos ingresos en grupos minoritarios.

El crecimiento económico se expresa en el incremento del ingreso real por habitante, condicionado por el aumento de la producción y la productividad media del trabajo. El desarrollo económico y social tiene un significado más amplio: La búsqueda de una sociedad de bienestar.

- ...*"LA MACROPLANIFICACIÓN EN ESENCIA DEBE BUSCAR:*
- ✓ *EL CRECIMIENTO ECONÓMICO REDUCIENDO LA POBREZA.*
 - ✓ *LA GENERACIÓN DE EMPLEO PRODUCTIVO.*
 - ✓ *LA VINCULACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA CON LOS PROGRAMAS DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO.*
 - ✓ *LA SOLUCIÓN A LAS BRECHAS QUE PRESENTA LA ECONOMÍA. #...*

Dicho ingreso real per-cápita depende de la adopción de nuevos métodos y modos de producción que conlleva a un incremento del empleo productivo. Por otro lado, la densidad de capital se logra mediante el proceso de acumulación, derivado del avance tecnológico que impulsa y asegura la continuidad de la producción.

Lo que en esencia se debe tratar, es buscar el crecimiento económico con programas paralelos de reducción de la pobreza, y seguridad alimentaria. Ello implica la necesidad

de formular programas gubernamentales encaminados a crear empleo productivo para los pobres y ayudarlos a aumentar sus bienes materiales y humanos, lograr un acceso más expeditivo a servicios sociales básicos y reducir la inseguridad alimentaria.

Un segundo problema que debe resolver la macroplanificación es la generación de empleo productivo para corregir el desempleo. Los países subdesarrollados deben seleccionar proyectos

de inversión que produzcan ocupación para la población excedente en las regiones rurales. La priorización de proyectos no agrícolas, destinados a absorber la

mano de obra que se traslada a las ciudades, puede originar problemas en cuanto al abastecimiento de productos agrícolas tan necesarios en un proceso de desarrollo. Tal vez convendría darle prioridad a proyectos agroindustriales para resolver en parte el problema. En otras palabras, lo que se necesita es reestructurar el aparato productivo dando prioridad a sectores claves: agroalimentación, manufactura, construcción, minería y servicios básicos, mediante la utilización de adecuadas tecnologías sin desplazar la mano de obra que es

abundante en países como el nuestro.

Un tercer problema que debe resolver la macroplanificación es la vinculación de la política económica con los programas de largo plazo. El concepto de política económica es amplio, abarca cualquier forma de acción tendiente a lograr objetivos determinados tales como el crecimiento y/o desarrollo. En otras palabras, la política económica es una disciplina que permite analizar las formas alternativas de lograr un conjunto de objetivos y metas concretos.

Los planes de desarrollo de largo plazo tienen como objetivo incrementar el nivel de vida y bienestar de la población a través del fomento de las actividades relacionadas con la salud, educación, alimentación, comunicaciones, seguridad social y lograr un grado deseable de justicia social.

Estos planes de desarrollo van acompañados de planes generales de inversión a largo plazo, planes de financiamiento a largo plazo y planes de política económica. Un plan de desarrollo de largo plazo exige la formulación de grandes lineamientos de política económica, donde lo fundamental es definir las reformas que harán posible el cumplimiento de las metas de largo plazo.

De acuerdo a un estudio empírico en América Latina, ninguno de los países formula planes de política económica como parte integrante de los

planes de desarrollo, o posee mecanismos eficientes de formulación de proyectos de acuerdo con las necesidades de los programas.

Un cuarto problema es la vinculación de los planes de largo plazo con los de mediano y corto plazo. Los planes a largo plazo constituyen mecanismos orientadores de los planes de corto plazo, los cuales constituyen la base para concretar las directivas anuales de acción. Si se elige como mecanismo de orientación general la formulación de metas y proyecciones globales de largo plazo es indispensable completar dichas orientaciones con planes concretos de mediano y corto plazo ya sea para la economía en su conjunto o para sectores parciales.

Finalmente, la macroplanificación debe encaminarse, mediante la política económica a solucionar el problema de las persistentes brechas que presenta la economía: Ahorro-Inversión, Oferta-Demanda, Ingresos del Gobierno-Gastos del Gobierno, Exportaciones-Importaciones, entre otros. En suma, las economías subdesarrolladas, como la nuestra, deben racionalizar el uso de los recursos escasos para alcanzar un adecuado ritmo de crecimiento de la producción y de la productividad; y, avanzar en la organización de un sistema económico y social que permita brindar igualdad de oportunidades a todos los miembros de la sociedad. La descentralización administrativa y económica, la disminución de la ex-

trema pobreza, y la pacificación del país harán posible los postulados planteados.

UTILIZACION DE MODELOS EN LA PLANIFICACION ECONOMICA

Los modelos económicos son instrumentos que sirven para el análisis y evaluación de la realidad nacional y proyectar las tendencias de las principales variables macroeconómicas. Después de más de veinte años de experiencia, en América Latina, en el campo de la programación económica, es hora de construir modelos articulados que nos permitan:

- ✓ Establecer un juego de metas de expansión.
- ✓ Estimar las inversiones requeridas para tal efecto (por sectores, regiones y microregiones).
- ✓ Proyectar las exportaciones e importaciones en términos físicos y monetarios.
- ✓ Proyectar el ahorro interno para financiar la inversión bruta interna en un adecuado horizonte temporal.

La preparación de modelos prospectivos es indispensable para verificar la eficacia de las posibles políticas de desarrollo y determinar si los planes han triunfado o fracasado. Los modelos sirven para revelar deficiencias de los datos que pueden rectificarse, persistiendo en los esfuerzos con el objeto de mejorar su

calidad. La incertidumbre que encierran las proyecciones y la elección de los instrumentos óptimos del plan pueden eliminarse aplicando las técnicas de la programación dinámica estocástica que se han ideado hace poco.

Modelo (5), en economía, es un conjunto de relaciones matemáticas que expresan, en forma simplificada e idealizada, las características básicas y esenciales de:

- ✓ Un orden institucional y legal vigente.
- ✓ Una tecnología incorporada a la actividad económica, objeto de análisis.
- ✓ La regularidad observada en el comportamiento real de los sujetos de la actividad económica.

Se pretende que los modelos sean instrumentos de decisión, de previsión, de predicción cuantitativa, así como instrumentos de predicción y explicación. La explicitación de los modelos está orientada a formalizar criterios objetivos (razonamiento lógico, experiencias) contra los criterios subjetivos (importancia, conveniencia).

Merece particular atención, la aplicación en el Perú de modelos macroeconómicos diseñados por el Banco Central de Reserva del Perú, la Misión

(5) Dagum, Camilo. Metodología y crítica económica.

(6) Matus R., Carlos. Métodos y análisis de política económica.

IOWA, así como los modelos de simulación del Instituto Nacional de Planificación (INP) que han servido para la formulación de políticas económicas.

MODELOS DE FINANCIAMIENTO

Los modelos de financiamiento complementan los modelos macroeconómicos y se definen como aquella metodología necesaria para estimar los niveles de liquidez requeridos con el propósito de alcanzar metas macroeconómicas (6).

El modelo de financiamiento a largo plazo no es un mecanismo operativo; es una simple verificación de la posibilidad real de ejecutar el plan trazado. En cambio, un modelo de financiamiento del corto plazo tiene como objetivo verificar y analizar los instrumentos operativos que hacen viable el plan de largo plazo: tasa media de impuestos, coeficiente de ahorro de las familias, distribución de utilidades de las empresas, etc.

Para analizar el modelo es preciso hacer la distinción entre financiamiento final y financiamiento intermedio. La formulación de una política de financiamiento intermedio es una necesidad en el plan anual de financiamiento. En el largo plazo no es necesario ni posible postular políticas de financiamiento intermedio. El financiamiento final (ahorros de las familias, empresa, gobierno) está íntimamente ligado a los objetivos

del plan y al financiamiento intermedio, que solo es necesario explicitarlos en el plan anual de financiamiento más no en el plan de financiamiento a largo plazo.

Al respecto, un ejemplo interesante que nos permite ilustrar el tema es la programación financiera de corto plazo vinculando ciertas variables del sector externo con variables monetarias, como se muestra a continuación, en su máximo nivel de agregación:

$$PBI = C_g + I_g + C_p + I_p + X - M$$

Donde:

- PBI = Producto Bruto Interno
- C_g = Consumo del Gobierno
- I_g = Inversión del Gobierno
- C_p = Consumo Privado
- I_p = Inversión Privada
- X = Exportaciones de bienes y servicios
- M = Importaciones de bienes y servicios

El consumo e inversiones del Gobierno, así como las exportaciones, son las variables exógenas o conocidas, que serán estimadas directamente. Los datos del Gobierno se obtendrán directamente del presupuesto de ingresos y gastos de la nación del año que se estudia. Las variables endógenas son el consumo y la inversión privados y las importaciones. Se considera que el consumo privado es una función del PBI del año analizado y del anterior. La inversión privada se determina en base a las exportaciones, el ingreso neto de

capital privado y el crédito bancario del sector privado. Las importaciones de bienes y servicios, está en función de los factores de expansión: valor de las exportaciones de bienes y servicios, ingresos netos de capital externo y de la variación del crédito interno del sistema bancario.

Es importante señalar que antes de diseñar un modelo económico-financiero, es necesario conocer el verdadero comportamiento de la economía con respecto a conceptos macroeconómicos básicos: producción nacional, políticas de precios y salarios, políticas del sector externo y del sector fiscal, los estados financieros de los bancos y de los otros intermediarios financieros así como los acontecimientos económicos y sociales más sobresalientes.

Para finalizar, si se encuentran divergencias sustanciales en el modelo, tendrá que revisarse la proyección o lograrse otra meta que sea congruente con el crecimiento de las otras variables monetarias y bancarias, con el propósito que exista congruencia con los fines de equilibrio interno y externo que se persigue.

FUTURO DE LA PLANIFICACION NACIONAL

El principio de la racionalidad es inherente a toda actividad humana. Abarca la complejidad de los procesos económicos, culturales, políticos, tecnológicos y sociales. En la presente década y en los inicios del siglo

XXI, la planificación debe recuperar su importancia como instrumento esencial para la consecución del bienestar de la sociedad. Para ello, es necesario establecer un sistema nacional de planificación que integre armónicamente mecanismos sectoriales y regionales con plena responsabilidad de los agentes económicos, políticos y sociales.

Es necesario una planificación *participativa* que sea la expresión de la voluntad nacional condicionada por las restricciones técnicas y económicas de la realidad. En este sentido, la planificación debe convertirse en un verdadero proceso de consulta nacional mediante el cual, todos los grupos sociales tengan la oportunidad de identificar sus problemas, expresar sus aspiraciones y discutir las proposiciones alternativas que se formulen. Este tipo de planificación deberá ser complementada por la planificación estratégica, con estrecha vinculación al proceso de cambio social, para dar viabilidad política a los objetivos prioritarios del plan. A su vez, esta proposición asume el carácter de estratégica, participativa, democrática, regional, descentralizada, y flexible con activa participación del sector público y privado.

De lo dicho se desprende la necesidad de un PACTO SOCIAL cuya viabilidad depende, en gran medida, de una efectiva moderación y convergencia de las posiciones ideológicas y de su expresión a través de los grupos políticos y organizaciones

sociales pertinentes. Por su parte, el pacto debe considerar -como interés vital- la seguridad y defensa nacionales para el desarrollo económico y social.

Es pertinente señalar que en cualquiera de los ámbitos sociales, no hay fórmulas mágicas: la búsqueda de soluciones requiere de una voluntad política manifiesta y de una gran dosis de lucidez y de moderación.

El proyecto histórico, basado en una planificación democrática, sólo será viable si se toma en cuenta los derechos y deberes fundamentales de la persona. Dentro de este marco, toda persona tiene derecho a la libertad de creación intelectual, artística y científica.

Queda demostrado, pues, que la planificación es necesaria en las economías privadas o mixtas por cuanto se ha comprobado que el funcionamiento de la libertad del mercado, a ultranza, no concuerda con la realidad debido a la existencia de perturbaciones en la estructura económica, tales como rasgos monopólicos en la producción, inadecuados flujos de información entre mercados, inmovilidad de factores productivos, rigidez a la baja de precios y salarios, existencia de economías de escala no reconocidas como tales en las decisiones que adoptan las unidades producti-

vas privadas, así como eventos imprevistos, características señaladas por Alejandro Foxley (7).

En definitiva, según nuestra concepción, el logro del desarrollo económico y social será viable mediante un adecuado sistema de planificación que cuente con el máximo apoyo político.

BIBLIOGRAFIA

Contenida en el libro «MACROPLANIFICACION PARA EL MODELO PERUANO», de la Universidad de Lima.

(7) Foxley, Alejandro. Estrategia de desarrollo y modelos de planificación.

* Mayor información bibliográfica se puede obtener en el anotado del libro