

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

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 Miguel</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

Agentes del 'desarrollo'. <i>Marshall Wolfe.</i>	111
Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. <i>Carlos A. de Mattos.</i>	119
Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina. <i>Sergio Boisier.</i>	139
La planificación y el mercado durante los próximos diez años en América Latina. <i>Joseph Ramos.</i>	153
Planificación y gobierno. <i>Carlos Matus.</i>	161
Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina. <i>Bernardo Kliksberg.</i>	179
Vigencia del Estado planificador en la crisis actual. <i>Adolfo Currieri.</i>	201
El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina. <i>Christian Anglade y Carlos Fortin.</i>	219
Lista de publicaciones de la CEPAL.	

Modelos macroeconómicos y planificación para un futuro incierto: la experiencia francesa

*Paul Dubois**

Los ajustes estructurales de enorme magnitud que se requieren para poder salir de la crisis, imponen más que nunca la obligación de pensar a mediano y largo plazo. El fracaso de las políticas pasadas se debió en gran medida a su despreocupación por el futuro; es decir, por una formación del ingreso desfavorable a la inversión, la creación de empleo y la estabilidad de precios; por déficit que se traducen en endeudamiento creciente; por la falta de un esfuerzo sistemático de capacitación e investigación; y por la inexistencia de instituciones capaces de mantener ese orden económico internacional que hace falta en un mundo donde la dependencia mutua de los países se ha incrementado en grado apreciable.

Ahora más que nunca deben esforzarse los planificadores para dar a las autoridades políticas, a los agentes económicos y sociales y a la opinión pública una percepción de las necesidades del futuro. No obstante, la crisis obliga a reflexionar de nuevo en torno al concepto de planificación y los instrumentos que intervienen en ella. El autor hace especial hincapié en la necesidad de tener en cuenta la incertidumbre en las actividades de planificación; no sólo la incertidumbre en cuanto al futuro, sino también a la comprensión de los fenómenos económicos en una situación de inestabilidad económica y cambio estructural.

El presente artículo versa sobre los aspectos macroeconómicos de la planificación y, más precisamente, las proyecciones y modelos que permiten esclarecer las estrategias macroeconómicas. Se examinan sucesivamente los papeles diferentes de las proyecciones macroeconómicas en la planificación; la utilidad y las limitaciones del empleo de modelos y, por último, las maneras de incorporar la incertidumbre en el empleo de modelos para la planificación. Se basa en la experiencia francesa en materia de planificación, de la cual pueden sacarse algunas lecciones generales, pero con la debida cautela, puesto que las peculiaridades estructurales e institucionales de cada país se oponen a toda generalización apresurada.

*Director Adjunto del Instituto Nacional de Estadística y de Estudios Económicos (INSEE), París, Francia.

I

Las proyecciones macroeconómicas y el proceso de toma de decisiones

A las proyecciones macroeconómicas, lógicamente consideradas, les incumben tres funciones separadas en el proceso de planificación y de toma de decisiones, a saber:

- en una primera etapa, las proyecciones exploratorias ayudan a entender los problemas de crecimiento y estabilidad macroeconómicos;
- en una etapa más avanzada, los estudios de variantes relativas a política económica y también al comportamiento de los agentes descentralizados permiten ver de qué manera puede modificarse para mejor la evolución de las tendencias;
- en una etapa final, que es de síntesis, se establecen proyecciones para ilustrar la política económica adoptada así como los resultados que de ella se esperan.

1. *Proyecciones exploratorias*

¿Cuál es la evolución económica a mediano plazo a que conduce la prosecución de las tendencias del pasado? ¿De qué manera se ve condicionada esa evolución por enfoques diferentes de política económica? Esa es la finalidad de las actividades de proyección en su primera fase. Las hipótesis que deben formularse a fin de preparar estas proyecciones exploratorias se refieren a la evolución del ambiente internacional, al comportamiento de los agentes internos y a la política económica.

La evolución de la economía mundial ejerce un acentuado efecto sobre la evolución de la economía interna de los muchos países pequeños y medianos que están ampliamente abiertos hacia el exterior. Esto se echa de ver en el caso de Francia. El crecimiento mundial y su distribución por zonas determina en gran parte la evolución de las exportaciones, si bien la participación relativa en el mercado puede aumentar o disminuir. Los precios internacionales de las materias primas y, en especial, del petróleo, así como los tipos de cambio del dólar, son decisivos para la relación de intercambio. Las tasas de interés depen-

den del mercado internacional de capitales. Desde principios del decenio de 1970, el volumen del comercio mundial y los indicadores de precios fundamentales (precios de las materias primas, tipos de cambio y tasas de interés) han mostrado amplias fluctuaciones, inestabilidad que se acentuó hacia finales de dicho decenio. De ahí que ya no tengan mucho sentido los conceptos sobre evolución de las tendencias o sobre la evolución más probable de la economía internacional. Se ha hecho necesario construir escenarios diversificados de la posible evolución de la economía internacional, para poder explorar el futuro. Resulta útil, sin embargo, adoptar uno de esos escenarios como base para una proyección "de referencia" o "de tendencias" de la economía nacional.

Tratándose de un país como Francia, es al menos más fácil explicar el comportamiento, en el aspecto de tendencias, de los agentes internos (precios, inversión y empleo en las empresas, exportaciones e importaciones, ahorro y consumo de las unidades familiares, fijación de sueldos y salarios, etc.). El análisis econométrico muestra que las ecuaciones de comportamiento son razonablemente estables, pese a la gran diversidad de las situaciones económicas a lo largo de los últimos 25 años.

Por otra parte, el concepto de evolución de las tendencias de la política económica resulta difícil de precisar, ya que gobiernos sucesivos pueden aplicar políticas económicas contrapuestas. En Francia, el gobierno socialista que llegó al poder en 1981 nacionalizó algunas de las mayores empresas; al paso que el gobierno liberal, que sucedió a aquél en marzo de 1986, va a poner en práctica un extenso programa de desnacionalización. Sin embargo, a nivel macroeconómico, las tendencias que siguen el gasto y el ingreso público no son muy sensitivas y no cambian sino con lentitud. Es posible, pues, construir hipótesis convencionales de política económica, en que se proyecten ya tendencias a largo plazo, ya orientaciones más recientes. De todos modos, tal como en el caso del ambiente internacional, pueden establecerse escenarios diferentes, de modo que puedan explorarse diversas posibilidades de crecimiento.

De cualquier modo, la primera etapa de la planificación macroeconómica, la que está dedicada a la exploración del futuro, consiste en establecer algunos escenarios a mediano plazo, uno

de los cuales ha de servir lo más posible como "tendencia" y puede utilizarse como proyección de referencia. Esta exploración tiene más bien la finalidad de incitar a la reflexión que de ofrecer predicciones cuantitativas. Se propone dar, no sólo a las autoridades oficiales sino a los agentes económicos y sociales del sector privado y a la opinión pública, una percepción más aguda de las dificultades que hay que superar y de las oportunidades que pueden extraerse de entre las restricciones y posibilidades dadas; en otras palabras, ponerlos más al corriente de los desafíos del futuro. No hay, pues, más que dos preguntas importantes: ¿Revelan las proyecciones los problemas que surgirán? ¿No harán ver problemas que, de hecho, no se presentarán?

Como respuesta a estas preguntas puede citarse un caso que no parece inusitado. En 1978 se había establecido para la economía francesa una proyección de tendencias de este tipo, a propósito de un examen de mitad de período del Séptimo Plan (1976-1980), o sea, para los años 1978-1983. Ya ha transcurrido bastante tiempo como para estar en condiciones de evaluar, a base de la evolución observada, la pertinencia de los problemas hacia los cuales se llamó entonces la atención. Tal evolución ha sido, por supuesto, cuantitativamente diferente de la que se había pronosticado, debido sobre todo al hecho de que la economía internacional se ha desenvuelto de manera mucho más desfavorable de lo que se había supuesto. Sin embargo, las cuatro principales conclusiones cualitativas extraídas de esas proyecciones en 1978 han resultado correctas:

- la economía francesa experimentaría una gran restricción de origen externo (dificultades de balanza de pagos);
- el crecimiento seguiría siendo lento;
- persistirían las presiones inflacionarias;
- el debilitamiento del crecimiento acarrearía dos grandes consecuencias adversas: un aumento del desempleo y dificultades para financiar el sistema de seguridad social.

En ese entonces, dichas conclusiones ofrecían información que era especialmente útil, puesto que no tenían ningún carácter evidente. Esto se pone de relieve por el hecho de que, en el momento de hacerse la proyección, muchos observadores la consideraron como excesivamente pesimista. La mayor aportación que pueden ha-

cer los estudios macroeconómicos realizados con objeto de explorar el futuro consiste, acaso, en que ayudan a iluminar el pensamiento de las autoridades públicas y, además, el de la sociedad en general.

2. Estudio de variantes

La segunda etapa en la lógica de la planificación consiste en considerar cómo pueden resolverse los problemas revelados por las proyecciones exploratorias o, por lo menos, cómo pueden amonorrarse; y de qué manera pueden obtenerse evoluciones más favorables.

Algunos factores determinantes del logro de tendencias más favorables son de competencia directa de las autoridades públicas. Ellos incluyen: el gasto público y la tributación, y de ahí también los déficit públicos; la gestión del dinero; las modificaciones de las reglas que rigen las acciones de los agentes microeconómicos (leyes y reglamentos; controles administrativos; asignaciones para incentivos; gestión y amplitud del sector público, etc.). Sin embargo, el espacio de maniobra con que cuentan las autoridades públicas está limitado por la actitud de las fuerzas sociales y el peso de la opinión pública y por las consecuencias que ello pueda tener para que el gobierno se mantenga en el poder, así como también por restricciones internacionales. El comportamiento de los agentes microeconómicos también puede cambiar, pero en esto son los agentes mismos los que desempeñan el papel principal, si bien las autoridades públicas pueden ejercer cierta influencia sobre ellos.

El análisis de las medidas posibles, y de su repercusión sobre la economía, no pueden estudiarse todas con la macroeconomía, como ocurre en cualquier análisis relativo a cuestiones de asignación microeconómica de recursos. La teoría macroeconómica no ayuda mucho a facilitar el análisis de los efectos de modificaciones institucionales: nacionalización o desnacionalización, reglamentación o liberalización, etc. Sin embargo, en los estudios macroeconómicos de variantes puede buscarse respuesta a dos tipos de preguntas:

— ¿hasta qué punto influye en los resultados de las proyecciones el manejo de los instrumentos de regulación macroeconómica (presu-

puesto y política fiscal, política monetaria, política en materia de precios e ingresos)?
— ¿qué efectos tiene la modificación de los parámetros estructurales del comportamiento?

Sin embargo, el contenido de las respuestas a estos dos tipos de pregunta varía mucho. En el primer caso, la decisión que ha de tomarse a nivel público queda directamente aclarada. En el segundo, las consecuencias de una modificación del comportamiento serán claras, pero no se habrá dicho nada respecto a la manera de hacer que se produzca esa modificación. Para estar en condiciones de responder plenamente a las preguntas relativas a modificaciones en el comportamiento de los agentes microeconómicos, es necesario efectuar estudios por casos antes de trazar las proyecciones macroeconómicas.

En el curso de la preparación de los planes franceses, tales estudios se han efectuado sistemáticamente con respecto a variables relativas a gasto público, tarifas de los servicios públicos y tributación. Para el plan más reciente (el Noveno Plan que abarca el período 1984-1988), se han estudiado también variantes de comportamiento de los agentes macroeconómicos. Estos estudios versan sobre ingresos salariales y no salariales, inversión de las empresas, horas trabajadas, utilización del equipo y, por último, ahorro de las unidades familiares. No obstante, la consideración de tales variantes al establecerse una estrategia macroeconómica puede verse caracterizada por cierta ambigüedad, si las condiciones en que se dan las modificaciones de comportamiento no son suficientemente claras.

3. Esclarecimiento de una estrategia macroeconómica

La etapa final en la planificación macroeconómica es el establecimiento de predicciones macroeconómicas relativas al escenario o escenarios que se adopten con respecto al crecimiento de la economía mundial, las orientaciones de la política económica elegidas por las autoridades oficiales y las modificaciones de comportamiento previstas. Tales predicciones no deben confundirse con la estrategia macroeconómica del gobierno, la cual puede definirse únicamente en términos más cualitativos.

Al establecer esas predicciones es preciso

combinar, de la mejor manera posible, las variantes relativas a los instrumentos de política que se estudiaron en la segunda fase de la operación. Para encontrar dicha combinación puede usarse el sistema de ensayo y error o bien un enfoque más formalizado. En este último caso es necesario determinar el máximo que cabe esperar de una función-objetivo (por ejemplo, el empleo) que opere bajo diversas restricciones (por ejemplo, una restricción en cuanto al balance de pagos, o en la dimensión del saldo de la hacienda pública o en el crecimiento mínimo del poder adquisitivo de los salarios), y utilizar de la mejor manera posible cada uno de los instrumentos de política, dentro de los intervalos de variación posibles establecidos para cada uno de ellos. De esta manera, la combinación óptima se obtiene mediante la solución de un programa lineal; y este fue el método adoptado para la preparación del Noveno Plan francés.

Esa optimización condujo a la adopción de la estrategia macroeconómica siguiente:

—En la primera fase (1984-1985), se concede prioridad al ajuste de la economía y, en especial, al retorno del equilibrio del balance de pagos. Se apunta, pues, a una política que restrinja la demanda interna, a base de: un gran esfuerzo para limitar el ingreso de las unidades familiares, mediante la moderación en los salarios y en los beneficios de seguridad social; un aumento del ahorro de las unidades familiares; y una inversión de la tendencia alcista en los déficit públicos. La moderación practicada respecto a salarios e impuestos de las empresas tiene por objeto lograr que éstas se hagan más rentables, favoreciéndose así la inversión productiva. El progreso en cuanto a inversión ha de ser especialmente acentuado en la industria, la cual desempeña un papel fundamental en el logro del equilibrio externo. En

suma, la política seguida debe tener por resultado que la economía francesa crezca a una tasa más lenta que la de sus asociados comerciales.

—En la segunda fase (1986-1988), se habrá restablecido el equilibrio del balance de pagos, y podrá aflojarse la política restrictiva. Se espera que la demanda interna crezca entonces con mayor rapidez, ya que los sueldos y salarios aumentarán, la situación del empleo será más favorable, y el ahorro de las unidades familiares habrá descendido. Se espera que las empresas sigan percibiendo utilidades más altas, al crecer las remuneraciones efectivas a una tasa más lenta que la productividad. Se espera que una demanda interna más sostenida y la elevación de la rentabilidad estimulen un crecimiento rápido de la inversión. Entonces, Francia ostentará una tasa de crecimiento más elevada que la de sus asociados comerciales. Sin embargo, se espera poder mantener el balance externo, debido a un animado crecimiento de la inversión industrial, favorable para las exportaciones, y al crecimiento limitado de las importaciones.

A lo largo del periodo en su conjunto se reducirá radicalmente el aumento del gasto público, en relación a lo que era en época anterior, con el resultado de que pueda contenerse el alza anteriormente registrada de la presión fiscal y parafiscal, y limitarse el déficit de la hacienda pública. Además, la estrategia favorece una reducción de las horas trabajadas, a fin de lograr una participación laboral que redunde en un aumento del empleo, de acuerdo a una tasa de crecimiento económico dada. Sin embargo, a fin de que esta reducción no tenga por resultado una disminución de las capacidades productivas, es preciso mantener la duración de la utilización del equipo. También pueden verse estimulados el trabajo en turnos y el empleo de jornada parcial.

II

Utilización de modelos

¿De qué manera pueden efectuarse las proyecciones que se requieren en las diversas etapas del proceso de planificación macroeconómica?

En Francia, durante cerca de 20 años estas proyecciones se han preparado con ayuda de modelos macroeconómicos, en los cuales se incorpora la descripción de la economía suministrada por las cuentas nacionales. Estas se vienen practicando en Francia desde hace muchos años, y sus largas series permiten la preparación de estimaciones econométricas. Además, la contabilidad nacional ha tenido una decidida orientación hacia la necesidad de proyecciones económicas, especialmente para fines de planificación. Las cuentas presentan, un alto grado de integración y son relativamente detalladas, pues se realizan por sectores institucionales, por ramas de actividad y por tipo de operaciones realizadas. Por consiguiente, los modelos macroeconómicos franceses dan origen a proyecciones basadas en una sólida base de datos extraídos de las cuentas nacionales históricas.

1. *Ventajas*

Los modelos econométricos se utilizan porque presentan las ventajas siguientes:

- permiten tener en cuenta las complejas relaciones de interdependencia, que son inaccesibles para el pensamiento económico no formalizado;
- imponen una labor rigurosa para explicar las relaciones técnicas, de comportamiento e institucionales, que explican esta interdependencia;
- son instrumentos poderosos para movilizar y acumular información y conocimiento;
- una vez computarizados, permiten preparar con rapidez proyecciones y variantes a fin de poder responder a preguntas de los agentes que actúan en la esfera de la planificación (habiéndose hecho, por supuesto, la considerable inversión preliminar que exige su construcción).

2. *Críticas*

Sin embargo, los modelos macroeconómicos han sido objeto de considerables críticas. Se les acusa con frecuencia de representar la realidad de manera incorrecta o parcial (y, por ende, con determinado sesgo), de ser "cajas negras" o de ofrecer un cuadro cauteloso del futuro.

Hay cierto grado de verdad en la crítica que se refiere al ajuste de los modelos a la realidad. En primer lugar, representaciones teóricas diferentes de la realidad pueden estar en oposición entre sí, al mismo tiempo que los resultados econométricos que se obtengan al compararlas con los hechos tal vez no discriminen entre ellas. Este, sin embargo, es un argumento, no en contra de los modelos, sino en favor de comparar los resultados que se desprenden de modelos diferentes. Tal es la práctica que se está imponiendo en Francia, si bien un modelo (el DMS del INSEE) es el que se prefiere para la labor relativa a planificación. De esta manera pueden compararse las lecciones que suministren los modelos.

En segundo lugar, una crítica parcial, como la que a menudo expresan los usuarios de los modelos, puede resultar correcta; lo cual no significa que sea preciso abandonar los modelos, sino perfeccionarlos. En otras palabras, un modelo no ha de permanecer estático, sino que ha de evolucionar en la medida que progresa el conocimiento económico.

En tercer lugar, un modelo nunca representa la realidad de forma total, sino que favorece ciertos fenómenos al mismo tiempo que desatiende otros. Por lo tanto, un modelo ha de utilizarse sólo en aquella esfera para la cual es válido. Cada vez que se quiera salir de esos límites habrán de prepararse estudios específicos. Esto vale sobre todo en el caso de estudios de variantes relativas a políticas estructurales (por ejemplo, una política encaminada a reducir las horas trabajadas para aumentar el empleo).

Los modelos a menudo parecen ser "cajas negras" para sus usuarios; y cuando así es, los resultados que dan presentan aspecto de oráculo.

los. En realidad, existe una discrepancia entre la complejidad de la realidad económica y social y el legítimo deseo de las autoridades públicas y de los agentes económicos de no estar meramente atendidos al juicio de los expertos. Una solución consiste en comparar las opiniones formuladas por diversos equipos de preparación de modelos, que actúen separadamente unos de otros; otra es que estos expertos hagan todo lo posible por lograr la mayor transparencia al explicar, a manera de maestros, las principales vinculaciones entre las hipótesis y los resultados, como también el alcance y las limitaciones de las lecciones que puedan extraerse del modelo.

Por último, los modelos podrían engendrar una actitud conservadora, porque se basan en relaciones estimadas a base de observaciones hechas en el pasado. Los mecanismos económicos pueden, como es natural, modificarse. La aparición de situaciones nuevas durante fases del cambio estructural puede revelar también la importancia de factores cuya influencia no era obvia anteriormente. De ahí que pueda resultar necesario modificar el modelo antes de preparar proyecciones.

Sin embargo, tales modificaciones han de basarse en un examen a fondo de las tendencias más recientes o en conocimientos microeconómicos, fundados, así como en un razonamiento teórico sólidamente desarrollado. Los usuarios del modelo, y en especial las autoridades públicas, pueden inclinarse a poner en tela de juicio el modelo si éste arroja dudas sobre las ideas que abrigan o predice resultados que se les hacen inaceptables. Los políticos pueden exagerar los efectos de las políticas económicas, o pueden ser proclives a considerar favorablemente los resultados de su propia actividad. Es así como en Francia se ha hecho objeto de mucha crítica a los modelos como resultado del crecimiento del desempleo, previsto por los equipos encargados de preparar modelos durante los últimos 10 años. Es fácil hacer desaparecer problemas que pusieron de relieve las proyecciones, si se modifican algunos parámetros básicos de un modelo (elasticidad de la demanda en función de las importaciones, coeficientes de capital o coeficientes utilizados para determinar la inversión de las empresas o el ahorro de las unidades familiares). Es preciso rechazar por motivos éticos la práctica de manipular los modelos de esta manera.

3. Modelos utilizados en la planificación francesa

En Francia se utilizan varios modelos para fines de planificación, incluso el DMS, que es un modelo macroeconómico central, y modelos específicos empleados a fin de efectuar análisis más detallados de determinados aspectos de la realidad.

El DMS es un modelo dinámico, adecuado para trazar trayectorias cronológicas de la economía francesa por un período de seis a ocho años. En él se distinguen seis grandes sectores institucionales (sector empresas, sector unidades familiares, sector administrativo, etc.), estando el sector empresas dividido, a su vez, en once subsectores. El modelo sigue las transacciones de bienes y servicios (en la parte descriptiva de un cuadro de insumo-producto que indica 14 ramas), la relación entre la producción y los factores productivos, la formación y utilización del ingreso y, por último, el flujo de las operaciones financieras. Es un modelo de gran tamaño, con 500 variables exógenas, 2650 variables endógenas y 2900 ecuaciones, de las cuales 970 son ecuaciones econométricas. Está estimado econométricamente para el período 1959-1982. Es un modelo nekeynesiano a corto plazo, pero asigna un papel fundamental a la acumulación de capital a mediano plazo. La acumulación de capital no se determina solamente por la demanda prevista de las empresas, sino también por su tasa de ganancia. Las funciones de producción son del tipo de Solow con capital de diversas edades. Por último, el modelo asigna una función importante a los precios en los mecanismos de ajuste económico; se basa, por consiguiente, en una teoría combinada.

Con este modelo central guardan relación los siguientes modelos específicos.

Una versión pequeña del DMS (el "mini-DMS" con 250 ecuaciones) para dos ramas (industria; otras ramas) se utiliza tratándose de proyecciones a largo plazo. A su vez, esta versión pequeña está vinculada a un modelo de oferta y demanda de energía, empleado para estudiar las interacciones a mediano y largo plazo entre las tendencias macroeconómicas y la evolución en el subsistema energía (modelo "mini-DMS-energía", con 700 ecuaciones).

Un modelo Leontieff dinámico (5000 ecuaciones) efectúa un análisis más detallado del siste-

ma de producción y de las transacciones en lo relativo a bienes y servicios en 36 ramas. Un conjunto aun más detallado de ecuaciones económicas permite proyectar el consumo de 200 productos en las unidades familiares.

Cierto número de modelos (modelos de administración, modelos de seguridad social y submodelos fiscales) efectúan un análisis delicado de las operaciones de la administración con miras a describir las relaciones institucionales, que son especialmente numerosas en esta esfera.

Se emplean modelos especiales para efectuar proyecciones demográficas nacionales, regionales y locales, así como proyecciones regionales del empleo.

Tales modelos funcionan con independencia del modelo central. Este puede, sin embargo, suministrar a aquéllos variantes de las entradas, las cuales son endógenas en el caso del DMS y exógenas en el de los modelos especiales. Del mismo modo, las variantes de producto de los modelos especiales pueden ser variantes de insumo para el DMS (por ejemplo, en materia demográfica), o perfeccionar el modelo DMS (por ejemplo, en el caso de las relaciones tocantes a la administración). Así tiene lugar un intercambio de información flexible entre los diversos modelos y los equipos de economistas encargados de ellos.

Este sistema de modelos se halla en evolución. Por una parte, es adaptable a los cambios

que ocurren en las necesidades de proyección; por otra, los modelos se modifican a fin de incorporar los adelantos logrados en el conocimiento de datos económicos y estadísticos, los cambios institucionales o las lecciones que resultan de discutir los resultados obtenidos con los usuarios.

En cuanto al DMS, que se creó en 1976 después de varios años de preparación, se han efectuado tres nuevas estimaciones. Las nuevas estimaciones hechas a intervalos se consideran preferibles a una anual automática, efectuada cada vez que se añade un nuevo año a la serie estadística, porque aquéllas ofrecen la oportunidad de una reflexión crítica sobre el modelo en su conjunto. En su estructura general, el DMS-4 no difiere mucho del DMS-1, pero entre la primera versión del modelo y la más reciente se han introducido muchos cambios parciales. Actualmente se está trabajando para reducir el tamaño del modelo. En realidad, un modelo de menor tamaño podría ser más acertado desde el punto de vista econométrico, y también resultaría más transparente para los usuarios. Además, sería de manejo más expedito, o sea que podría dedicarse más energía al logro de progresos metodológicos que condujeran a una integración más eficaz de las transacciones financieras (determinación y repercusiones de las tasas de interés, relaciones flujo-existencias, etc.), y a la generación de expectativas de los agentes económicos y sus efectos en la oferta.

III

El manejo de la incertidumbre

Vivimos en un mundo en que la incertidumbre se ha venido acentuando más y más con posterioridad a 1970. El crecimiento se ha hecho más lento y también más irregular. El comercio internacional es inestable. Los tipos de cambio de las divisas han mostrado grandes fluctuaciones desde que se abandonó el sistema de tipos de cambio fijos. Los precios del petróleo experimentan una violenta agitación. Las tasas de interés se caracterizan por amplias oscilaciones. Las políticas económicas están sujetas a mutaciones repentinas. En una palabra, las variables principales que se utili-

zan para describir la "situación del mundo" fluctúan ahora con turbulencia.

Grandes desequilibrios caracterizan a la economía mundial (déficit internos y externos en los Estados Unidos, excedentes en el Japón, desempleo en Europa, endeudamiento y dudosa solvencia en algunos de los países en desarrollo). El resultado de tales desequilibrios es muy incierto.

De esta manera se ha hecho más difícil predecir el futuro que cuando el crecimiento era rápido y sostenido. La incertidumbre constituye un grave desafío para los planificadores, ya que

la ejecución de los programas mejor diseñados puede estar asediada de enormes riesgos. La amenaza de lo imprevisto tiende a hacer tabla rasa del concepto de planificación y a limitar la política económica al arte de navegar a ojo¹.

Por consiguiente, los planificadores deben convertir la incertidumbre en una de sus principales preocupaciones, si desean que la planificación siga siendo de utilidad. Esto reviste especial importancia en el caso de los aspectos macroeconómicos de la planificación, en que el nivel de los objetivos perseguidos y los medios de alcanzarlos no pueden estar determinados rígidamente, ya que es preciso dejar margen para lo imprevisto. Mucho queda por hacer para encontrar la forma de abordar la planificación de esta manera, dado sobre todo que la situación actual parece entrañar más riesgos de los que la mente humana ha podido captar hasta ahora. De todos modos, a base de nuestras primeras experiencias podrían sugerirse algunas directrices.

1. La planificación por escenarios

Las mayores incertidumbres son las que se refieren a la evolución de la economía mundial. De ahí que en Francia se esté haciendo un esfuerzo mucho mayor para formular escenarios internacionales. Para las proyecciones exploratorias utilizadas en relación con el Noveno Plan se adoptaron tres escenarios contrapuestos, en los que se mostraban, combinados, los tres grandes factores de incertidumbre siguientes: la evolución de la economía norteamericana y del dólar; el grado de inestabilidad financiera internacional; y el peligro de desmoronamiento de las sociedades eu-

ropeas. Los datos numéricos empleados en estos escenarios eran algo subjetivos y no pudieron determinarse mediante un modelo, lo que fue una desventaja. Más tarde se ha iniciado la construcción de un modelo de la economía internacional, con miras a la determinación más rigurosa de escenarios para el futuro.

Para dichas proyecciones exploratorias se establecieron también siete escenarios que mostraban las evoluciones posibles de la economía francesa, a base de hipótesis relativas a política económica y al comportamiento de los agentes microeconómicos. Los escenarios externos e internos se correlacionaron, pero no de manera sistemática, para que el gran número de escenarios no menoscabase la claridad de los debates. En total se formularon nueve escenarios exploratorios.

Los estudios de variantes pueden pasar por alto las incertidumbres relativas al ambiente nacional y, más en general, a la evolución de las variables exógenas utilizadas en los modelos, que en realidad son de índole casi lineal. Estos estudios deben tener en cuenta por el contrario las incertidumbres relativas al conocimiento, es decir, las que afecten a las relaciones econométricas de los modelos. A fin de poner a prueba la corrección de los resultados y, en especial, evaluar la incertidumbre relativa a los efectos de las políticas económicas, es útil poner a prueba la sensibilidad de los resultados a determinados coeficientes o ecuaciones. Además, como se indica más arriba, es conveniente comparar los resultados logrados con modelos diferentes.

Por último, el esclarecimiento de una estrategia macroeconómica debe tener en cuenta la incertidumbre, porque este tipo de estrategia considera con frecuencia las variables en cuanto a nivel, al ocuparse, por ejemplo, del endeudamiento externo, de los déficit públicos o de la presión fiscal. Deben trazarse, pues, estrategias diferentes de conformidad con la estructuración del ambiente internacional. En la práctica deben preferirse dos o tres perfiles del ambiente internacional, de modo que la presentación de las estrategias no sea excesivamente complicada. Así ocurrió en Francia en el caso del Noveno Plan, en el cual se hizo una distinción entre dos estrategias para la economía del país, una basada en un escenario de crecimiento no inflacionario en los países de la OCDE, y otra, en un escenario que

¹La crisis de la planificación obedece a otros tres motivos:

- la creencia de que la intervención económica del Estado es desacertada, y que las fuerzas del mercado son suficientes para restablecer un crecimiento estable;
- la crisis de la teoría económica, esto es, la falta de un consenso respecto a lo que constituye la realidad económica y, por consiguiente, respecto a lo que debe hacerse;
- el dilema a que hacen frente los gobiernos, en una situación de crisis, es el siguiente: ¿han de hacer predicciones optimistas acerca del resultado que tendrán sus medidas, aunque después las predicciones queden desmentidas por los hechos? o ¿han de hacer predicciones sombrías, que hagan poner en duda su capacidad para resolver los problemas?

mostraba una combinación de crecimiento lento y tasas de interés elevadas.

2. *Vinculación de las situaciones a corto y a mediano plazo*

Las preocupaciones a corto y a mediano plazo han de estar bien integradas a fin de lograr una buena política económica. Las consecuencias a mediano plazo de las decisiones que han de adoptarse en el futuro próximo deben evaluarse de manera que tales decisiones no se adopten a base únicamente de los efectos a corto plazo que se les atribuyen. Del mismo modo, la consideración de la situación a mediano plazo debe tener por resultado la adopción inmediata de decisiones con efecto a futuro, aun si sus efectos a corto plazo son insignificantes o incluso costosos. Lo mismo vale para la ejecución de políticas estructurales, que a menudo resultan costosas a corto plazo y mostrarán resultados favorables sólo a mediano plazo.

La actual inestabilidad de las economías así como los considerables ajustes estructurales que hacen falta para remediarla, imponen la necesidad especial de contar con instrumentos que permitan la vinculación de las situaciones a corto y a mediano plazo.

Los modelos a mediano plazo dinámicos (tales como el DMS) permiten efectivamente lograr

esa vinculación, pero ésta afecta también, por supuesto, a la manera como se utilizan tales modelos. En primer lugar, hay que procurar que las proyecciones a corto y a mediano plazo se adapten a las modificaciones a corto plazo reciente que hayan revelado las últimas estadísticas disponibles; trazándose también las proyecciones a corto plazo de manera más detallada mediante el empleo de otros instrumentos. Es así como en Francia las proyecciones a corto y a mediano plazo trazadas con el modelo DMS se vinculan a las proyecciones a corto plazo (presupuestos económicos) trazadas con miras a los preparativos para la adopción de las decisiones monetarias y fiscales anuales que afectan al presupuesto, y luego a la incorporación de esas decisiones en un pronóstico macroeconómico. También se procura lograr coherencia entre las bases de información utilizadas por los encargados de la política presupuestaria y monetaria y aquellas utilizadas por los planificadores.

En segundo lugar, las proyecciones a mediano plazo deben ser actualizadas cada año, a fin de tener en cuenta las evoluciones más recientes. La comparación con las proyecciones originales en que reposa la estrategia del Plan muestra la medida en que sigue siendo válida la estrategia, la manera como debe modificarse, o si hay necesidad de introducir cambios en la trayectoria seguida por la política económica, a fin de que se alcancen los objetivos a mediano plazo.

Apéndice

EL PROCESO DE PLANIFICACION: ESQUEMA LOGICO ¿QUE METAS Y ACCIONES? ¿CUALES SON BUENAS ACCIONES PARA LOS RESULTADOS BUSCADOS?

