

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL PLAN PERSPECTIVO DE POLONIA

Por el Lic. JORGE L. TAMAYO. L.P.

LA preparación del "Plan Perspectivo de Polonia", para el período 1961-1975, fue iniciada a mediados de 1957. El primer paso consistió en la formulación de una hipótesis inicial para estudios más detallados llevados a cabo por diferentes comisiones que fueron creadas para tal objeto. Tal hipótesis fue elaborada por la Comisión Central de Planeación a Largo Plazo y por el Centro de Investigación de la Planeación a Largo Plazo de la Comisión de Planeación del Gabinete.

Vale la pena hacer una breve digresión para explicar las funciones básicas que tiene la Comisión Estatal de Planeación en Polonia, con el objeto de ubicar lo más acertadamente posible al máximo órgano de planeación en ese país.

Contra todo lo que se podía pensar, la Comisión Estatal de Planeación no tiene ninguna función ejecutiva, sino sus principales tareas son las siguientes:

Primera.—Elaborar los diferentes planes económicos de la economía nacional y presentarlos, para su aprobación, a las altas autoridades estatales.

Segunda.—Asesorar al gobierno en todas aquellas cuestiones que se relacionen con los problemas económicos corrientes.

Tercera.—Supervisar si los planes son cumplidos satisfactoriamente.

Cuarta.—En casos de necesidad, la Comisión sugiere qué medidas deberán tomarse para ayudar a remover cualquier obstáculo que se presente y en esa forma facilitar la realización de los objetivos del plan.

Brevemente hemos apuntado la gran importancia de la mencionada Comisión y de ninguna manera se le puede catalogar como un órgano administrativo del gobierno, ni se supone que deba tomar parte directa en el manejo de la economía; su carácter es, fundamentalmente, el de una institución de asesoría técnica del gobierno.

Las decisiones y metas establecidas en los diferentes planes de desarrollo adquieren fuerza legal sólo hasta el momento en que han sido examinadas y votadas en el Parlamento, o aprobadas por el Consejo de Ministros sobre bases de autorización dadas por el mismo Parlamento.

Es importante hacer hincapié en el carácter de la Comisión, ya que es el Parlamento el que ordena a cada uno de los respectivos ministerios y agencias gubernamentales las directivas elaboradas por la institución técnica encargada de hacer los planes nacionales: la Comisión Estatal de Planeación.

En estas condiciones, la acción ejecutiva de los diferentes planes no es dictada por la Comisión que tampoco es la

encargada de llevarlos a cabo, sino que sólo verifica si lo establecido en el plan ha sido llevado a la práctica por los diferentes ministerios, asociaciones industriales, cooperativas, etc., e informa de ello al Consejo de Ministros.

Hecho este paréntesis sobre las funciones de la Comisión Estatal de Planeación, clasificaremos a continuación los planes de desarrollo, de acuerdo con el tiempo que abarcan: plan prospectivo (15 años), plan quinquenal y plan anual.

Los tipos de planes antes mencionados constituyen un sistema, es decir, existen ciertas relaciones entre ellos en el sentido de que un plan, para un período de tiempo más largo, sienta las bases para la elaboración de un plan de período más corto. Por lo tanto, hay una esencial diferencia entre el plan a largo plazo, en este caso el prospectivo, y el plan quinquenal. El primero "es una formulación de un programa de desarrollo económico a largo plazo, intentando facilitar soluciones razonables de problemas corrientes o de planeación detallada, en períodos más cortos", mientras el segundo "es una obligación para llevar a cabo ciertas tareas mínimas, por las que las autoridades del Estado socialista son responsables ante la nación" (1).

Es decir que, en la etapa actual, el plan prospectivo polaco fijó bases sobre las cuales se está llevando a cabo el plan quinquenal vigente (1961-1965), pero eso no quiere decir que el plan prospectivo sea un documento estático, sino todo lo contrario, ya que la planeación debe ser concebida como un instrumento para el logro de determinadas metas, pero también este instrumento debe ser dinámico y elástico a los cambios que suceden en el transcurso de un período tan largo como son quince años. Así, podemos concebir el plan prospectivo como una especie de plan móvil que, después del cumplimiento de cada plan quinquenal, es cambiado en cinco años, es decir, las directivas para el período 1966-1970 estarán basadas en el nuevo plan a largo plazo que cubrirá los años 1966-1980 y así sucesivamente. Además, es obvio que cualquier plan a largo plazo será sistemáticamente modificado para tomar en cuenta el progreso técnico, cambios en el comercio internacional y otros factores más.

"Así, las cifras en el plan a largo plazo tienen que ser interpretadas de acuerdo con sus características básicas. No es, de ningún modo, un juego de promesas obligatorias y no quiere decir, al mismo tiempo, que sea algo de la naturaleza de una novela de Julio Verne. Por el contrario, empezando bajo supuestos razonables, procuramos construir un programa de desarrollo económico a largo plazo completo, consistente y tan real como posible" (2).

(1) Michal Kalecki. *The 1961-1975 Long-Run Economic Plan*. Short Papers on Economic Growth, Teaching Materials. The Higher Course on National Economic Planning. Vol. I P. 18. Warszawa, 1962.

(2) *Ibid* Pág. 19.

El plan prospectivo da, como primer paso, instrucciones explícitas en el campo decisivo para el desarrollo económico; es decir, establece en qué proporción deberá el ingreso nacional ser dividido entre consumo y acumulación y, además, es fundamentalmente importante cómo deberán ser distribuidas las inversiones entre las diferentes ramas de la economía nacional.

La determinación de la proporción antes mencionada no es arbitraria e independiente de los otros elementos del plan, sino que está fijada de acuerdo con la meta fundamental, es decir la de lograr una tasa de desarrollo tan alta como sea posible del bienestar material, cultural y social de la población.

Antes de entrar en mayores detalles, es importante aclarar la concepción diferente que existe en los países socialistas sobre el cómputo del ingreso nacional, ya que en él no se incluye el valor de los servicios. Sin embargo, los llamados "servicios materiales" tales como transportes, lavanderías y tintorerías, restaurantes y aún comercio, están incluidos, más no lo están los servicios administrativos del gobierno, diversiones o entretenimientos, educación, servicios médicos, etc.; además, quedan excluidos aquellos servicios que son proporcionados por bienes fijos, como hoteles, casas habitación, etc.

En este enfoque no se pretende ignorar a los servicios no materiales en la elaboración del plan prospectivo, ya que son tomados en cuenta al realizarse la planeación de la ocupación (como en el caso concreto de las actividades administrativas del gobierno) o del espacio medio habitable.

Otra disgresión sobre los agregados del ingreso nacional la constituye la composición de la inversión total.

Es lugar común en la bibliografía sobre los países subdesarrollados apuntar el bajo nivel de acumulación y se habla de la urgente necesidad de elevar la tasa de acumulación, o sea la proporción de ingreso nacional dedicada a la inversión. Sin embargo, no sólo es importante aumentar esa proporción sino, además, canalizarla hacia aquellos campos de la economía que permitan un crecimiento más acelerado. De ahí que en el sistema de planeación polaco se clasifique a la inversión en productiva y no productiva.

Por inversiones productivas se entienden todas aquellas destinadas a la producción de bienes y servicios materiales, mientras que la construcción de casas habitación, calles, hospitales, escuelas, teatros, parques públicos, etc., son clasificadas como inversiones no productivas y constituyen el llamado "consumo colectivo".

El más importante parámetro del plan prospectivo es la tasa de crecimiento medio anual de la economía nacional; de ahí que la selección de la variable correcta del plan es equivalente a la elección de una adecuada tasa de desarrollo. Sin embargo, cuanto más alto se pretende establecer esa variable, más alto tiene que ser el nivel de la inversión productiva en el ingreso nacional, afectando desfavorablemente a corto plazo al consumo individual y a la inversión no productiva. Por eso es —como mencionamos anteriormente— que la proporción entre consumo y acumulación no es una designación arbitraria y la selección final del parámetro principal tiene que ser lograda mediante aproximaciones sucesivas, tomando en consideración elementos importantes como el comercio exterior, los coeficientes técnicos de producción, el nivel de ocupación, etc., en donde pueden surgir estrangulamientos que obliguen a modificar la tasa de crecimiento.

Por ejemplo, un incremento por parte de las inversiones productivas puede provocar un estrangulamiento, al dificultarse el equilibrio en la balanza comercial, y es probable que con una tasa de crecimiento a un determinado nivel, resulte prácticamente imposible equilibrar el comercio exterior y surja éste como un límite absoluto para la tasa inicialmente deseada.

En el caso polaco (problema que en países de menor desarrollo no se presenta generalmente) una alta tasa de desarrollo puede provocar, también, una escasez de la fuerza de trabajo. Esto puede fácilmente superarse mediante un incremento suficientemente grande de los gastos de capital en el plan en cuestión, que permita una mayor mecanización, pero entonces puede volver a surgir el problema de una mayor inversión productiva en el ingreso nacional.

En otras palabras, los obstáculos para el logro de una tasa de crecimiento muy alta en un plan prospectivo, son los grandes gastos de capital requeridos y como resultado de lo anterior, los problemas que surgen para equilibrar la balanza de comercio exterior y en algunas ocasiones el déficit de fuerza de trabajo. De hecho, las dificultades en el comercio exterior pueden hacer virtualmente imposible que la tasa de crecimiento exceda un determinado nivel.

El primer paso para la construcción de un plan prospectivo consiste en formular un bosquejo crudo del plan, suponiendo una tasa de crecimiento que sea alta, a la luz de pasadas experiencias del país en cuestión, o también a la luz de experiencias de otros países en condiciones similares. Esta tasa deliberadamente alta, seguramente será reducida por aproximaciones sucesivas.

El siguiente paso es establecer algunos supuestos sobre el coeficiente de capital que relacione el incremento de la producción nacional con una inversión dada. Este coeficiente igualmente será determinado, en parte, sobre las bases de pasadas experiencias del país en cuestión así como de otros países también en condiciones similares. Así, aunque contamos con una aproximación del coeficiente de capital, estamos en posibilidad de obtener la primera aproximación del monto de la inversión productiva anual en el plan prospectivo. Deduciendo del ingreso nacional la inversión productiva y el monto de los inventarios, podemos determinar finalmente el monto del consumo e inversión no productiva. Tratemos de ejemplificar en forma numérica este análisis macroeconómico:

Supongamos una tasa de desarrollo económico del 7% y un coeficiente de capital para la economía nacional de 2.2. En estas condiciones estamos en posibilidad de determinar la tasa de inversión productiva necesaria para alcanzar la tasa de crecimiento deseada, obteniendo como resultado el 15.4% del ingreso nacional; si posteriormente calculamos el monto de los inventarios en 5% y se los restamos al ingreso nacional, podemos finalmente determinar el nivel de consumo individual y colectivo (inversiones no productivas).

Tasa de desarrollo	=	7.0%	
Coefficiente de Capital	=	2.2%	
Ingreso nacional			100.0%
Inversión productiva	=	15.4%	
Inventarios	=	5.0%	
Inversión no productiva	=	7.0%	
Acumulación			27.4%
Consumo Individual	=	65.6%	
Consumo Colectivo	=	7.0%	
Fondo de consumo			72.6%

A continuación se procede, al menos en líneas generales, a la determinación de la estructura industrial que, aunque un tanto cruda, es necesaria por dos razones: la primera nos permitirá llevar a cabo la primera prueba en la balanza de comercio exterior y seguidamente obtendremos una segunda y más afinada aproximación del coeficiente de capital que reflejaría la estructura del incremento de la producción.

En el plan polaco que venimos examinando, se establece una distinción importante entre dos tipos de industria, que se denomina: "industrias de oferta determinada" e "industrias de demanda determinada". Las primeras son aquellas que presentan ciertas "limitaciones" para su crecimiento a largo plazo, por razones técnicas y de organización; v.g. aquellas industrias que están limitadas por los recursos de que se dispone, y que, aún con incrementos en la inversión en esos campos, no se lograría una mayor tasa de crecimiento. En cambio, las segundas no tienen esas "limitaciones", si se cuenta con recursos económicos necesarios para financiar su desarrollo ya que es la demanda la que fija las bases para su crecimiento.

Conociendo ya aproximadamente la estructura de los cuatro grandes componentes —inversión productiva, inversión improductiva, inventarios y consumo— se procede a determinar la demanda interna para los productos de las diferentes

ramas de la economía nacional y asimismo establecer las necesidades de importación que al mismo tiempo nos guíen respecto a la posible sustitución de importaciones que permitan equilibrar el comercio exterior.

El más simple criterio para la planeación del comercio exterior parece salir de los balances de grupos individuales de productos; es decir, hay ciertos balances que muestran excedentes y el caso opuesto se presenta cuando la producción nacional no es suficiente para abastecer las necesidades internas. Es bien claro que este simple criterio no ayuda a decir qué bienes deberán ser exportados primero; si es mejor expandir las exportaciones para pagar mayores importaciones o expandir la producción interna que libere importaciones. Para decidirse por alguno de estos razonamientos es útil emplear dos tipos de cálculos: el microeconómico, usado respecto a productos individuales y el macroeconómico, usado en relación con el volumen total de comercio exterior o algunos grupos de exportaciones.

El método microeconómico está basado en cálculos que comparan la cantidad de divisas que se obtienen por unidad de producto exportado con su costo de producción. En algunos casos, tal comparación no es suficiente, porque no considera el contenido de importación de los productos exportados. De ahí que a continuación se exponga una fórmula en donde se incluye el contenido de importación:

$$E_n = \frac{P_i - I_c}{C_t - I_c}$$

E_n = Coeficiente neto de exportación

P_i = Precio internacional del producto exportado.

I_c = Costo de las importaciones usadas como insumos del producto exportado.

C_t = Costo total de producción.

Este coeficiente nos da la efectividad de la última fase del proceso de producción. Sin pretender adentrarnos más sobre este particular, sólo es útil resaltar que métodos más complicados toman en cuenta no sólo el costo de la última fase del proceso sino, además, el costo en anteriores etapas y así mismo consideran el contenido de capital (directo e indirecto) del producto exportado.

Finalmente, el método macroeconómico, que revisa la efectividad (promedio) de las exportaciones, compara:

a) El valor estimado del ingreso nacional en moneda extranjera, relacionado con costos internos de trabajo y capital usados, y

b) El valor de las exportaciones también expresado en moneda extranjera, relacionado con costos internos de trabajo y capital usados en la producción de las exportaciones.

Siempre se deberá procurar que la segunda relación sea mayor en comparación, que la primera.

Por lo que concierne a las importaciones, es necesario que el planificador distinga entre un grupo de bienes importados que no puede ser sustituido en el período bajo consideración, y un segundo grupo que puede estar sujeto a sustitución. Se puede añadir que para el primer grupo se puede pagar con las exportaciones calculadas a un nivel medio de efectividad; pero las importaciones del segundo grupo serán más efectivas que la producción interna, si los costos de exportaciones equivalentes son menores que los costos de importaciones eventuales que reemplazan producción interna.

De todo lo que se ha dicho anteriormente, parece desprenderse que es el comercio exterior el más importante estrangulamiento y ha sido la preocupación más importante para el desarrollo económico de Polonia durante el período 1961-1965, ya que, al mismo tiempo, es el comercio exterior la variable más independiente del plan, en virtud de que depende fundamentalmente de factores externos, en particular los mercados capitalistas; de ahí, como dice el Prof. Michal Kalecki, "el por qué la coordinación de planes a largo plazo entre los países socialistas, que ya ha empezado, es de gran importancia para su feliz realización. Esta coordinación será reflejada en un número de acuerdos (bilaterales o multilaterales o de ambos combinados) de comercio a largo plazo". En esta forma, desde el principio hasta el final, el plan polaco a largo plazo estará, al menos en parte, asegurando los requerimientos de materias primas, bienes semielaborados y maquinaria del exterior.

Finalmente, creemos de utilidad reproducir las tasas de crecimiento fijadas en el plan prospectivo de Polonia (1961-1975) para el ingreso nacional y sus principales agregados; asimismo, las cifras del plan quinquenal 1961-1965 comparándolas con las del plan 1956-1960.

	Crecimiento Medio Anual			Índice 1975 1960
	Porcientos			
	1956-60	1961-65	1961-75	
1 — Ingreso nacional bruto producido	7.8	6.6	6.5	257
2 — Inversión bruta	6.5	9.0	6.9	273
a) Productiva	4.5	7.9	6.6	258
b) No productiva	10.6	10.8	7.6	300
3 — Ingreso nacional producido menos inversiones	8.3	5.7	6.3	250
4 — Fondo de Consumo a precios de mercado	8.0	5.7	6.0	240
5 — Consumo per cápita	6.2	4.1	4.4	192
Parte relativa de la inversión en el Ingreso Nacional	29.1	31.6	31.5	
a) Productiva	18.8	20.0	19.3	
b) No productiva	10.3	11.6	12.2	

FUENTE: The 1961-1975 Long Run Economic Plan, Short Papers on Economic, Michal Kalecki. Vol. I, P. 21. The Higher Course on National Economic Planning. Warszawa, 1962.

Algunos comentarios se pueden hacer sobre el cuadro anterior. En primer lugar es muy importante observar la alta proporción acumulativa que el plan prospectivo de Polonia prevé para los próximos 15 años; sólo la inversión productiva representa casi la quinta parte del ingreso nacional. Sin embargo, es interesante ver la importancia que el actual plan concede a la inversión no productiva, ya que se le asigna una tasa media anual mayor que la fijada a la inversión total e inversión productiva. Esto tiene por objeto alcanzar ciertas metas definitivas para el año de 1975, en lo que concierne a casas habitación, servicios públicos, salubridad, educación y servicios culturales. De ahí que este agregado crecerá más rápidamente, inclusive, que el ingreso nacional (tres veces comparado con 2.6 del ingreso nacional entre 1961 y 1975). Sin embargo, hay que destacar que dentro de la inversión total sigue teniendo prioridad, como corresponde a una economía en franca expansión, la inversión productiva ya que representa, en el plan en cuestión, el 61% de la inversión total. Es de importancia fundamental apuntar que, en el caso polaco, el nivel de inversión, años después de la segunda guerra mundial, se elevó de 22% a la sorprendente cifra de 38% del ingreso nacional (3). Esto permitió que el incremento medio anual de la producción industrial en esos años fuera de 22%.

La explicación de tales niveles de inversión en esos años es de sobra conocida. Un país que sufrió, aproximadamente, la destrucción del 60% de su formación de capital y, por consiguiente, su economía se encontraba totalmente desintegrada en la parte que no fue destruida, se vio obligado a crear un sector industrial que le reportara un excedente económico sustancial para financiar la reconstrucción y el desarrollo de la economía polaca.

Como comentario final al "Primer Plan Prospectivo Polaco", reproduciremos algunas palabras del prestigiado profesor Kalecki, quien afirma que: "entre 1961 y 1975 el consumo per cápita (según el plan respectivo) será de casi el doble. Esto quiere decir que los actuales niveles de vida de los países europeos más ricos serán alcanzados en ese lapso".

Esto muestra el objetivo básico del plan de desarrollo en cuestión, es decir, elevar el bienestar material, cultural y social de un país que se caracterizaba, hasta antes de ser destruido, como una economía de escaso desarrollo industrial y con fuerte preponderancia de las actividades primarias, en especial la agricultura.