

LOS INSTRUMENTOS DE LA JUNTA DE PLANIFICACIÓN PARA LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Wanda I. Marrero, PH.D.*

Introducción

El Área de Planificación Económica y Social de la Junta de Planificación desempeña un papel significativo en el diseño e implantación de las funciones y políticas públicas promovidas por la Agencia para propiciar el desarrollo económico, social y físico de Puerto Rico. Los instrumentos de análisis económico que a través de los años se desarrollan en este programa responden a los cambios en el contorno económico y social de Puerto Rico, así como a la evolución de la teoría de planificación. Durante sus cincuenta años de existencia, la Junta de Planificación ha estado en un proceso de transformación que ha implicado cambios en sus enfoques y aproximaciones a los grandes problemas del País, así como en los instrumentos que se utilizan.

En este trabajo se describirá, a grandes rasgos, los cambios económicos y sociales por los que ha atravesado nuestra Isla, y la manera en que las nuevas concepciones teóricas de la planificación han propiciado nuevos enfoques, procesos e instrumentos. La evolución y futuro de los instrumentos de planificación económica y social se discutirá en cuatro secciones subsiguientes.

Transformaciones Socio-Económicas y Evolución de la Teoría de Planificación

En los últimos treinta años la economía de Puerto Rico se transformó rápidamente de una economía agrícola a una industrial, cada vez más abierta. Esta transformación confronta el reto de una economía mundial más integrada y globalizada. Tanto en el aspecto económico como en el social, la tecnología ha cobrado fuerza como factor de cambio. Los grandes cambios que han ocurrido en Puerto Rico han cobrado prominencia por el apoyo tecnológico envuelto y la mayor capacidad de organización de la sociedad. La magnitud de las transformaciones sociales y económicas, tanto en el contexto interno como el externo, han propiciado a su vez nuevas formas de planificar y de integrar a los distintos grupos de la sociedad.

* Directora del Área de Planificación Económica y Social de la Junta de Planificación de Puerto Rico.

El proceso de planificación de Puerto Rico ha evolucionado. Se ha pasado de una perspectiva tecnocrática y una práctica dirigista a una planificación estratégica y descentralizada. La planificación se convirtió en un instrumento de información pertinente para la toma de decisiones, en una herramienta de armonización que promueve la negociación entre los diversos grupos de interés y entes sociales, y en un mecanismo para la utilización efectiva de los recursos existentes. La Junta de Planificación, como institución, ha estado en un proceso de transformación, particularmente proyectada a través de los cambios en su estructura interna y los instrumentos de análisis económico y social.

Transformaciones de la Junta de Planificación

En sus inicios, la Junta de Planificación dependía de la planificación económica y social realizada por otras agencias, tales como la agencia federal "National Resources Planning Board" y la Compañía de Fomento Industrial. Como resultado de la necesidad de evaluar proyectos de forma más ágil y particular, se organizó la División de Planificación Económica¹ en la Junta de Planificación dedicada exclusivamente a la planificación económica y social. Inicialmente, esta división se concentró en la preparación del documento publicado bajo el título "Economic Development of Puerto Rico: 1940-50, 1951-60". Este documento, publicado en el 1951, re-

sumió los logros de la primera década de la planificación y el desarrollo en Puerto Rico, estableció proyecciones hacia el futuro, y fijó metas y prioridades de desarrollo. Posteriormente, el documento se constituyó en el modelo de desarrollo económico de Puerto Rico conocido como "Operación Manos a la Obra".

En 1953 se transfirió a la División de Planificación Económica la responsabilidad de preparar las cuentas nacionales que hasta entonces se hacían en la Administración de Fomento Económico. De esta manera, la Junta de Planificación comenzó a encargarse de la preparación de los informes sobre el producto bruto, el ingreso neto, la balanza de pagos y otras series de estadísticas. Se creó la División de Estadísticas y así se completó el Negociado de Economía y Estadísticas en la Junta de Planificación. Bajo ese Negociado se produjo, entonces, el Informe Económico al Gobernador.

A comienzos de la década del 80, la Junta de Planificación estuvo estructurada en tres áreas principales: Área de Análisis y Asesoramiento Económico, Área de Planificación Económica y Social, y Área de Planificación Física. Bajo el Área de Análisis y Asesoramiento Económico estuvo la Oficina de Coordinación de Estadísticas, el Negociado de Cuentas Sociales y Censos, el Negociado de Análisis y Proyecciones Económicas, y la Oficina de Programación de Sistemas. Por su parte, el Área de Planificación Económica y Social incluyó la Oficina

¹ La División de Planificación Económica de la Junta de Planificación estuvo bajo la dirección del profesor Harvey Perloff con quien colaboraron conocidos economistas y planificadores. En este grupo de colaboradores participaron Cándido Oliveras, Alvin Mayne, Humbert Barton, Miguel Echenique, Joseph Brunevald, Alexander Ganz, y Britton Harris.

de Asuntos Federales, el Negociado de Programación del Gobierno (a cargo del Programa de Inversiones de Cuatro Años) y el Negociado de Análisis Social y Programación de Recursos.

A mediados de la década de los 80, la Junta de Planificación redefinió su función como instrumento para el desarrollo integral del país. Definió su función como propiciadora del desarrollo pleno del ser humano y de una mejor calidad de vida; como un centro de información inteligente y de servicios rápidos y efectivos; y como elaboradora de planes, conceptos, legislación, reglamentos y guías que produjeran una visión integral del desarrollo del país. Se visualizó a la Junta de Planificación como un ente asesor y viabilizador, un ente activo y estratégico. Bajo esta visión, se reestructuró en tres áreas principales: el Área de Planificación Física, el Área de Sistemas de Información, y el Área de Planificación Económica y Social.

El Área de Planificación Económica y Social integró el Área de Análisis y Asesoramiento Económico, quedando ésta constituida por la Oficina del Director y tres negociados principales, a saber: Negociado de Análisis Económico; Negociado de Análisis Social, Modelos y Proyecciones; y el Negociado de Estadísticas bajo el cual se encuentra la Oficina del Censo. En la actualidad el Área de Planificación Económica y Social es el centro de datos económicos y sociales de Puerto Rico. La Oficina del Director tiene la función primordial de asesorar al Presidente de la Junta de Planificación y a los funcionarios de las ramas ejecutiva, legislativa y judicial que fre-

cuentemente solicitan información y apoyo en aspectos económicos. La Oficina realiza y colabora en estudios especiales para la Oficina del Gobernador y otros organismos, y coordina la diseminación de información al sector privado. En términos generales, desde la Oficina del Director se planifican, coordinan y supervisan los estudios y las tareas de la oficina propiamente y de los negociados que la componen.

Evolución y futuro de los Instrumentos de Planificación Económica y Social

La evolución rápida y compleja de las necesidades de la clientela constituye un reto continuo para la Junta de Planificación. Ante las transformaciones económicas y sociales discutidas anteriormente, así como los cambios de la economía global y los adelantos tecnológicos, la clientela de la agencia se hace más exigente. Esta clientela exige una información completa, diversificada, rápida, confiable, y continua, provista de la manera más eficiente y efectiva posible. No empece las limitaciones que aún existen en la agencia en lo relacionado a la diseminación de información, particularmente por medios electrónicos o de computadoras, el Área de Planificación Económica y Social ha logrado diversificar y mecanizar gran parte de sus instrumentos. Los instrumentos de planificación económica y social se agrupan bajo cuatro clasificaciones generales: el sistema de cuentas nacionales; los modelos econométricos y la matriz de insumo producto; los índices, indicadores y estadísticas socioeconómica; y los datos censales.

El sistema de Cuentas Nacionales

El Negociado de Análisis Económico tiene como función básica ofrecer un cuadro sobre el movimiento de la economía de Puerto Rico en cada año fiscal. Para esto realiza una serie de estudios y mantiene estadísticas enmarcadas en el sistema que se conoce como las cuentas nacionales de Puerto Rico. El sistema de cuentas nacionales constituye uno de los instrumentos de planificación fundamentales en el diseño e implantación de la política pública en Puerto Rico. Es, además, fuente de información para la preparación de otros informes y publicaciones tales como el Informe Económico al Gobernador, la Balanza de Pagos, el Informe de Ingreso y Producto, así como otros instrumentos de planificación.

Este sistema se compone de cinco cuentas: Ingreso Neto y Producto Bruto (sector de las empresas); Ingresos y Gastos de las Personas; Ingresos y Gastos del Gobierno; Transacciones con el Resto del Mundo; y Ahorro e Inversión. Este sistema emula uno de contabilidad, en el cual se hacen entradas de débitos y créditos. Las entradas tienen su origen en los estudios de ingreso neto, producto bruto, ingreso personal y balanza de pagos. Estos estudios recogen las transacciones por concepto de actividades

productivas de los cuatro sectores de actividad económica formado por las empresas, las personas, el gobierno, y el resto del mundo. En el lado del débito de la cuenta se registran los gastos o desembolsos hechos por el sector y en el lado del crédito se registran los recibos o ingresos.

Las bases conceptuales de los estudios que componen las cuentas nacionales se ajustan generalmente a los adoptados por organismos internacionales, tales como el Departamento de Comercio de Estados Unidos, las Naciones Unidas, y el Fondo Monetario Internacional. No obstante, en la medición de algunas partidas puede haber diferencias en tratamiento². La estructura original del sistema de cuentas nacionales se ha ido modificando históricamente en respuesta a los cambios e innovaciones que han adoptado sistemas similares desarrollados en Estados Unidos y en los países miembros de la Organización de Naciones Unidas. Periódicamente, la Junta de Planificación recibe visitas de prominentes expertos³ en este campo. En efecto, prácticamente todos los aspectos del proceso, desde la preparación de cuestionarios, el uso de muestras y la recopilación de datos, han sido evaluados a fondo y han sido objeto de mejoras y transformaciones para aumentar su eficacia y confiabilidad estadística. Interna-

² Por ejemplo, en Puerto Rico, el valor de la construcción realizada por el sector gubernamental se incluye como inversión, mientras que en Estados Unidos se incluye como gastos de consumo del gobierno.

³ Entre estos expertos que han visitado la Agencia se encuentran Lawrence Grosse, Robert Sammons, Allan Young, David Parker, Evelyn Parrish, Robert Parker y Donald Donahoe del Negociado de Análisis Económico del Departamento de Comercio de Estados Unidos, con miras a evaluar las metodologías de los estudios y series que forman la base de los estimados de ingreso y producto. De igual forma, Samuel Phizer, funcionario del Banco de la Reserva Federal, también ha visitado varias veces la agencia para evaluar los estimados de balanza de pagos, especialmente en lo relativo a la medición de las inversiones directas.

mente, el proceso de mejoramiento de los estudios es uno de naturaleza continua en el cual se toman en consideración factores de cobertura de información, metodologías y bases conceptuales.

El futuro de los instrumentos de planificación administrados por el Negociado de Análisis Económico depende del mantenimiento y mejoramiento del sistema de cuentas nacionales, así como de la diversificación requerida para proveer el asesoramiento adecuado en la formulación de la política pública⁴.

La mayor dificultad que confronta el Negociado de Análisis Económico es en obtener la información necesaria, muy especialmente del sector privado⁵. Dicha dificultad aumenta al momento de trabajar los estimados con los cuales se puede determinar el comportamiento de la economía para un año fiscal recién terminado. Se tienen que hacer los esfuerzos para obtener la información de las empresas que son clave en los diferentes sectores.

Los Modelos Econométricos y la Matriz de Insumo Producto

El Negociado de Análisis Social, Modelos y Proyecciones provee los pronósticos anuales de la economía, en términos de producción, empleo e ingreso, considerando

cambios en las transferencias federales, la inversión en construcción, los gastos públicos, y el turismo. Para esto mantiene cuatro modelos económicos: Modelo de Insumo Producto (I-O), Modelo Económico Interindustrial (ECOINTER), Modelo Estocástico Modular (ECOMODU), y Modelo Estocástico Recursivo (ECORECUR).

Los dos primeros se han utilizado por muchos años y están estrechamente relacionados. De hecho, el insumo producto es la base del ECOINTER. El tercero está en etapa de validación y uno de sus módulos se utilizó en la estimación de las proyecciones económicas para los años fiscales 1992 y 1993. El cuarto modelo está actualmente en etapa de desarrollo. Estos últimos han surgido de la necesidad continua de realizar escenarios y estudios especiales de los eventos del momento.

El modelo de Insumo Producto (I-O), contiene las transacciones interindustriales de la economía y el sistema de cuentas nacionales. Este modelo detalla la procedencia y utilización de los bienes y servicios que se producen e importan en el País. Hace posible estimar el efecto sobre el empleo, la producción y los ingresos de cambios en la demanda agregada. Este modelo constituye un instrumento de gran

⁴ El mejoramiento de las estadísticas del comercio exterior de Puerto Rico con Estados Unidos es una de las áreas en las cuales la Junta de Planificación y el Departamento de Comercio federal vienen trabajando desde 1984. Este esfuerzo recientemente culminó con la apertura de la Oficina de Datos de Comercio entre Puerto Rico y Estados Unidos. Además, se continúa tratando en mejorar las metodologías para establecer el valor de la inversión en construcción privada.

⁵ Es esta la razón principal por la cual las estadísticas no están saliendo a una fecha más temprana, según lo programado. Esto también impide el desarrollo de nuevos instrumentos específicos y de corto plazo, necesarios para agilizar la toma de decisiones del ejecutivo, entre los que se encuentran los estimados de ingreso neto trimestral y de ingreso personal por municipio.

utilidad para el análisis interindustrial para el cual las técnicas del análisis del ingreso nacional y equilibrio parcial resultan inadecuados. Y, especialmente, resulta útil para el análisis de impacto o multiplicadores; el desarrollo de matrices ocupacionales y de capital; la medición de eslabonamientos interindustriales; los estudios sobre productividad y ocupación; el análisis de cambio estructural; la estimación de proyecciones; y el análisis de costos y modelos de precios.

El modelo econométrico interindustrial (ECOINTER) consiste de un cuadro de insumo/producto y un conjunto de ecuaciones que permite cuantificar el impacto de cambios en diversos factores sobre el ingreso, consumo, ahorro personal, importaciones, movimiento de capital y empleo. Permite proyectar los ingresos al Fondo General y llevar a cabo análisis de cambios estructurales. Por otro lado, este instrumento se utiliza para determinar el impacto directo e indirecto de cambios en distintas variables exógenas tales como exportaciones, la inversión autónoma, los desembolsos del gobierno federal, los gastos de visitantes, y los arbitrios de ron y tabaco.

El modelo estocástico modular (ECOMODU) surge por la necesidad de una herramienta analítica más manejable que el modelo ECOINTER y que vincule algunos sectores de la economía de Puerto

Rico con la de Estados Unidos. Este modelo permite explicar y proyectar la economía de la Isla en reacción a cambios en variables claves de la economía de Estados Unidos. El modelo está estructurado en cinco bloques⁶: demanda agregada, sector externo, producción, elemento fiscal, y precios. El modelo ECOMODU permite el desarrollo posterior de modelos más pequeños para explicar el comportamiento de variables o sectores específicos de la economía de Puerto Rico. Este instrumento es útil para simular el impacto cuantitativo de políticas económicas alternas mediante el desarrollo de escenarios a esos efectos. Además, puede utilizarse para anticipar el impacto de cambios esperados en el valor de determinadas variables exógenas sobre variables endógenas importantes. El modelo estocástico recursivo (ECORECUR), al igual que el modelo ECOINTER y el modelo ECOMODU, estima el sistema de cuentas nacionales. A pesar de que este instrumento se desarrolló con el propósito de proyectar las cuentas nacionales, se puede utilizar para proyecciones a corto plazo y hacer análisis de simulación. Su propósito fundamental es complementar el modelo ECOINTER, permitiendo así la disponibilidad de un instrumento adicional para efectuar proyecciones de la economía del país. Con este instrumento se pueden llevar a cabo ciertos análisis

⁶ El bloque de demanda agregada ha sido objeto de evaluación y ajustes y funciona prácticamente como un modelo separado. En la estimación de las proyecciones económicas para los años fiscales 1992 y 1993, fue una de las herramientas consideradas. Los bloques de demanda agregada y del sector externo constituyen el núcleo motriz del modelo y determinan la mayor parte de las variables macroeconómicas principales. El bloque de producción se mueve principalmente en función de los dos bloques antes mencionados. El bloque fiscal genera las variables de consumo e inversión pública para el bloque de demanda agregada. En el bloque de precios se determinan los deflatores de la demanda agregada, del producto bruto interno por sectores productivos y el índice de precios al consumidor.

sis que no pueden ser realizados por el modelo ECOINTER.

Con la utilización de estos instrumentos se han preparado proyecciones de las principales variables macroeconómicas hasta el año 2005. Particularmente, se han preparado proyecciones de empleo por municipio y productividad por industria hasta el 2005. También se publicó el Informe sobre los Multiplicadores Industriales de Puerto Rico (Insumo-Producto 1982) y se comenzó uno sobre el Impacto de las Firmas Manufactureras 936 sobre la Economía de Puerto Rico: un Análisis usando la Técnica de Insumo-Producto.

No empecé los avances obtenidos mediante el desarrollo de estos instrumentos, el dinamismo, continuidad y rapidez con que ocurren los cambios en el contexto interno y externo de la economía de Puerto Rico requiere de modelos más ágiles y manejables tanto a corto como a largo plazo.

Índices, indicadores y estadísticas socio-económicas

El Negociado de Estadísticas produce una serie de indicadores económicos para seguir el pulso de la actividad económica mensualmente. A tal efecto mantiene un banco de indicadores mensuales y un banco de datos municipales. Con la información de los bancos se prepara el Índice de Actividad Económica, el Índice Líder, el Índice de Actividad Económica de los Municipios y los Indicadores Económicos mensuales. De igual forma, el Negociado de Estadísticas publica otros indicadores e informes de aspecto socio-económico: Indicadores Socio-económicos de los Municipios, Estadísticas Socioeconómicas

de Puerto Rico, Compendio de Estadísticas Sociales, Series Históricas de Empleo, Desempleo y Grupo Trabajador y la Encuesta del Viajero que provee las Características de la Población Migrante.

La demanda continua por información que permita la planificación estratégica dirigida a grupos particulares ha promovido la publicación en este negociado de nuevos indicadores y estudios especiales tales como: Indicadores Socioeconómicos de la Situación de la Mujer en Puerto Rico, Indicadores Socioeconómicos de la Población Envejeciente, y Características de la Población Migrante. En cada una de estas publicaciones se ha tratado de presentar series estadísticas de importancia que faciliten la identificación de nuevas necesidades para las posibles alternativas de los servicios ofrecidos con el fin de ayudar a las personas a cargo de la planificación en el proceso de los mismos.

Datos Censales

Bajo el Negociado de Estadísticas se encuentra la Oficina del Censo que coordina con el Negociado del Censo federal los censos que se levantan en Puerto Rico. Una de las principales funciones es divulgar la información estadística recopilada en los censos. Además, produce las proyecciones y estimados de población para los años comprendidos entre los censos, los cuales se utilizan para la planificación económica y social del gobierno, y de las empresas privadas. La corrección y exactitud de los censos en Puerto Rico dependen, en gran medida, de la labor de coordinación, promoción y divulgación que lleva a cabo esta oficina. Los censos decenales, tal

como el Censo de Población y Vivienda, sirven de base para la redistribución de los distritos senatoriales y representativos en Puerto Rico. La Oficina del Censo recibe también las estadísticas de los Censos de Agricultura y los Censos Económicos de comercio, manufactura y construcción que se llevan a cabo cada cinco años en Puerto Rico, respectivamente.

Los Censos en Puerto Rico son responsabilidad del Negociado del Censo federal y el trabajo de campo de recopilación de los datos está a cargo del gobierno de los Estados Unidos. Sin embargo, la Oficina del Censo de la Junta de Planificación participa activamente durante la etapa de planificación del Censo. La Oficina del Censo también participa en el diseño del cuestionario y somete recomendaciones al Negociado del Censo federal sobre las formas en que serán producidos los datos para Puerto Rico y sus áreas geográficas. En la medida en que ha aumentado la demanda por la información de los Censos, las funciones de la Oficina se ha tornado más compleja. De hecho, la Junta de Planificación fue designada por el gobierno federal como el Centro de Datos Censales de Puerto Rico. La Oficina del Censo administra este Programa dirigido a hacer más accesible la información a los usuarios. A través de este programa la Oficina del Censo recibe todos los documentos producidos por el Negociado del Censo. En este programa la Junta de Planificación cuenta con la colaboración de dos agencias coordinadoras: el Departamento de Educación, por medio de la Biblioteca Carnegie, y la Universidad de Puerto Rico, a través del Recinto Universitario de Mayagüez. Cuenta además con una red de

veintiuna entidades afiliadas dispersas por toda la isla, las cuales participan asistiendo a talleres de capacitación que son suministrados por funcionarios de la Oficina del Censo para que estas entidades puedan diseminar efectivamente la información de los Censos. Cumpliendo con las funciones de difundir y poner a disposición de las diferentes instituciones así como de los usuarios, la Oficina del Censo realiza una serie de publicaciones con dichos fines, entre las que se encuentra la Carta Informativa; los Datos de Población y Vivienda de Puerto Rico; los Datos Sociales y Económicos de Puerto Rico; los Datos Demográficos, Sociales y Económicos de la Población; y las Características de la Vivienda por Municipio y Barrio 1980.

La Oficina del Censo, en coordinación con el Tribunal Supremo de Puerto Rico y con la Comisión Estatal de Elecciones, colabora también con el Programa de Redistribución Electoral en el diseño del mapa que se utiliza como base en las elecciones en Puerto Rico. La información estadística del Censo se utiliza para determinar la representación legal en Puerto Rico y con estos datos se diseña el mapa que determina los distritos senatoriales y representativos del País.

Otra de las aportaciones que lleva a cabo la Oficina es la de utilizar los datos obtenidos de los censos para preparar estimaciones y proyecciones de población que se utilizarán en análisis poblacionales para determinados grupos en estudios socioeconómicos y por el Departamento del Trabajo para ponderar sus muestras de fuerza laboral. Estos eventos demográficos se publican en el Informe Económico al Gobernador y en el Plan de

Inversión de Cuatro Años.

Comentarios finales

El desarrollo y uso adecuado de los instrumentos utilizados para la planificación económica y social en Puerto Rico depende en gran medida de una adecuada coordinación y disponibilidad de estadísticas. A tales efectos, la Ley de Coordinación de Estadísticas es específica en cuanto a las responsabilidades adjudicadas a la Junta de Planificación. La ley señala lo siguiente:

Asignar a la Junta de Planificación de Puerto Rico la función de coordinar las actividades y servicios estadísticos de los organismos gubernamentales de Puerto Rico; para hacer compulsorio a organismos gubernamentales, el suministro de la información solicitada por la Junta de Planificación; establecer penalidades por su incumplimiento.

Las funciones designadas por ley están encaminadas a garantizar la corrección de las deficiencias de los sistemas estadísticos. No obstante, en Puerto Rico no se da mucha importancia a las estadísticas en la toma de decisiones gerenciales, tanto en el sector público como en el privado. Tampoco existe una disposición de ley para obligar a que las entidades suplan la información cuando se les solicite. No obstante, todo proyecto encaminado a solucionar estos problemas debe tener sus inicios en la mecanización de los sistemas de información de un gobierno que mira hacia el año 2000, dirigido hacia la comunicación efectiva y la integración de la

informática. Para asegurar la provisión de los instrumentos de planificación económica y social se requiere un plan estratégico que agilice y mejore los sistemas de información del Área de Planificación Económica y Social.

El desarrollo y mecanización de los bancos de datos del Área de Planificación Económica y Social de la Junta de Planificación resultará en una agilización significativa en el procesamiento de datos provenientes de las agencias públicas, instituciones privadas y otros sectores del País. Esta información se utiliza en el desarrollo de índices, de modelos, y de proyecciones económicas y demográficas, como también en las publicaciones de la Agencia. La mecanización provee, además, la base para el acceso remoto a la información que se mantiene en los bancos de datos y para la adquisición de la información en "diskettes", cinta magnética o cualquier otro mecanismo. El desarrollo y mecanización de los bancos de datos sin duda contribuirá a proveer la información en forma rápida, confiable y actualizada que requieren, entre otras, las agencias de infraestructura del Gobierno de Puerto Rico para desarrollar su planificación estratégica.

Los costos incurridos en el mejoramiento y agilización de los sistemas de información económica y social del País, podrán ser confrontados en este momento de restricción presupuestaria si las agencias y las corporaciones públicas comparten los mismos, tomando en consideración que esta colaboración inicial le dará acceso directo a los bancos de datos del Centro de Información Estadística más grande, completo y desarrollado del País.

