

EL PAPEL DE LA PLANIFICACION Y LA TAREA DE LOS TECNICOS

Econ. OSWALDO DAVILA A. (*)

Las economías de mercado logran una distribución óptima de los recursos, solamente bajo las siguientes condiciones:

1. Competencia perfecta tanto en los mercados de productos, como en los mercados de factores;
2. Eficiencia tecnología y organizacional;
3. Disponibilidad de una información completa, tanto para los consumidores, como para los productores.

Es bien sabido que estas condiciones no se cumplen, particularmente en las economías en desarrollo donde se encuentra una gran cantidad de desempleo tanto de trabajo como de recursos, donde existen monopolios y la información referente a costos, tasas de rendimiento y oportunidades de inversión, es muy imperfecta y se halla completamente diseminada.

(*) Profesor de las Facultades de Ciencias Económicas de las Universidad Central y Católica del Ecuador.

Además de estas imperfecciones competitivas que pertenecen a las condiciones de optimalidad en un sentido estático, uno puede hacerse una pregunta de carácter más general en el sentido de si las economías de mercado pueden anticipar con la debida aproximación (en un sentido dinámico) los precios, las demandas y los costos futuros, así como las condiciones ambientales no económicas que originan las incertidumbres en la mente de los inversionistas se abstengan de invertir por completo, o efectúen las inversiones privadas. Estas incertidumbres pueden hacer que los inversionistas en empresas menos riesgosas que pueden muy bien no ser las más productivas. En cualquier caso, las **condiciones actuales** de mercado no son de mucha ayuda para tratar de predecir las **condiciones futuras** del mercado, o para reducir las incertidumbres que surgen en la mente de los inversionistas potenciales.

Aún una economía que sea perfectamente competitiva puede no conducir a una óptima distribución de recursos si hay economías o deseconomías externas, las cuales, como se sabe, son de mucha importancia en los países en desarrollo.

Tampoco puede ser demostrado ni nadie puede estar seguro de que un equilibrio dinámico puede alcanzarse comenzando desde una posición de desequilibrio, típica de las economías subdesarrolladas, o que las fuerzas del mercado pueden hacer que se alcance el equilibrio en el corto período de tiempo que las expectativas económicas exigen.

Finalmente, y en forma independiente de esas imperfecciones que pueden o no existir, aún un mercado que sea "eficiente" puede conducir a una distribución de recursos que puede estar lejos de ser la óptima desde un punto de vista social en el sentido de que esta distribución de recursos muy bien puede no proveer de las ventajas que el crecimiento económico trae consigo a aquellos miembros de la sociedad que por incapacidad física o mental, o por defectos estructurales del sistema mismo, no están en condiciones de participar plenamente en el proceso productivo.

Todas estas razones han llevado a los países en desarrollo a usar algún tipo de planeamiento. Se arguye que el planeamien-

to evita los defectos que se presentan en las economías de mercado, defectos que, por lo menos en parte, son responsables de la situación presente de estos países. La planeación del desarrollo aglutina los recursos limitados, reduce las desigualdades e incertidumbres, utiliza las economías externas y, aunque no hiciera nada más, hace que los ciudadanos se acostumbren a la idea de cambio que trae consigo el crecimiento y a la disciplina que el proceso de desarrollo requiere.

Sin embargo, los métodos y procedimientos de planeación también han sufrido de defectos e inconsistencias a causa de que muchos factores importantes han sido omitidos, se ha dispuesto de información muy incompleta y muchas veces se han utilizado análisis imperfectos y juicios intuitivos. Aún la literatura teórica referente a criterios de inversión y otros criterios guías para desarrollar rápidamente ha estado llena de contradicciones e inconsistencias, y no todas ellas pueden ser explicadas por las distintas condiciones ambientales que afectan a los diferentes países en proceso de desarrollo.

Una falsa concepción de lo que es "planeamiento" ha hecho que se demoren demasiado actitudes racionales hacia la planificación y que se haga un uso racional de este concepto. Gradualmente, sin embargo, algunas de las exageraciones emocionales que el planeamiento ha causado han ido disminuyendo, y un enfoque más científico, más metodizado y más técnico, ha ido desarrollándose. A pesar de esto, aún subsiste una serie de conceptos erróneos sobre lo que la planificación significa y, especialmente, sobre la tarea que las personas que hacen planificación desempeñan en este proceso. El planeamiento no es un proceso de "imposición" sino uno de "convicción". Es el reconocimiento de la necesidad de organización en todas y cada una de las funciones y tareas que aceleran el crecimiento económico.

El aspecto más obvio en que cualquier economía necesita planeación es la determinación de los modos más eficientes "eficientes" en términos de desarrollo económico —de que un gobierno financie sus gastos. Si tiene que existir un gobierno, su operación debe financiarse de un modo racional. Este financiamien-

to —sea mediante impuestos o deuda— no puede evitar de ningún modo influenciar en la economía.

Es sorprendente, pero cierto, que en diferentes situaciones de la economía, un cierto método de financiamiento de los Gastos de Gobierno puede tener efectos contradictorios. A veces el financiamiento de una gran parte de los gastos gubernamentales mediante empréstitos, puede tener un fuerte impacto inflacionario. Otras, en cambio, en vez de producir este efecto, puede contribuir a un uso más intensivo de los recursos nacionales. Y se necesitan técnicos muy bien entrenados, para determinar si esta acción es beneficiosa o perjudicial para la colectividad. El ciudadano corriente, el hombre de negocios, el banquero, y aún los líderes políticos generalmente no tienen ni la preparación ni el entrenamiento necesarios para hacer esta clase de decisiones.

Aún más, en cuanto la operación gubernamental se financia con impuestos, la clase de imposición que se utiliza tiene un tremendo impacto en las decisiones de los individuos y de los empresarios y hombres de negocios. El mismo volumen de imposición obtenido por un método, puede ser perjudicial para la colectividad, en tanto que obtenido por algún otro, puede contribuir a una mejor utilización de los recursos colectivos. El ser capaz de determinar los mejores métodos impositivos para lograr ciertas metas específicas, requiere un alto grado de preparación y experiencia.

Otro campo obvio en el cual se requiere una extensa y cuidadosa planificación, es la de aquellos bienes y servicios que no pueden ser vendidos "al detalle" en los mercados: el sistema vial, el abastecimiento de agua, las centrales eléctricas, necesitan ser planeadas por técnicos expertos en ingeniería, economía, agricultura, urbanismo. Normalmente los proyectos de esta clase contribuirán a la rentabilidad de las empresas privadas, al mismo tiempo que benefician al individuo y a la colectividad.

Otro aspecto del mismo problema es aquel de los "beneficios y costos sociales". Aunque bienes y servicios tales como la educación por ejemplo, pueden "venderse" en el mercado, es probable que la cantidad "comprada" por el individuo, sea menor que

lo que la sociedad, como un todo, necesita. Por tanto, lo que podría ser "lo mejor" desde un punto de vista estrictamente individual, puede no ser "lo mejor" desde el punto de vista social".

Cuando un individuo se educa más y mejor, normalmente no sólo se beneficia a sí mismo, sino también a otros, a través de su mayor capacidad para contribuir a la sociedad, no sólo en producción, sino también en términos de contribuciones sociales y cívicas. Pese a las consideraciones anteriores, el individuo sólo "compra" educación en la cantidad en que ésta le beneficie a él mismo, pero desde que otros individuos también se benefician, la sociedad en total gana al pagar impuestos que permitan disminuir los costos de educación del individuo, dándole así oportunidad de elevar su nivel de conocimientos.

No es suficiente decir, sin embargo, que se debería tener entonces educación gratuita, hospitales gratuitos, eventos culturales gratuitos. Una sociedad —y un gobierno— tienen recursos limitados, y es sumamente difícil determinar con exactitud en qué actividades debe la sociedad —ej.: el gobierno— crear impuestos con el fin de proveer bienes y servicios gratuitos. Sólo investigaciones y estudios realizados por técnicos pueden permitir tomar decisiones de este tipo.

En ocasiones, ciertos productos, o más bien el proceso para obtenerlos, involucran costos sociales invisibles, que no se reflejan ni en la estructura de los costos de producción ni en los precios, pero que afectan al bienestar colectivo. Por ejemplo, cuando la fabricación o el uso de cierto producto contaminan el aire o el agua, la imposición de altos gravámenes sobre esas actividades pueden contribuir a aumentar el bienestar colectivo. Sin embargo, el identificar estos productos, el determinar los niveles de tributación adecuados, así como la más conveniente utilización del espacio físico, es un trabajo sumamente delicado que requiere la contribución de técnicos y científicos altamente calificados.

Otro ejemplo de la tarea de los técnicos es, simplemente, la provisión de información, sea ésta sobre mercados, exportaciones, demanda de productos nacionales y, en general, cualquier clase de información económica que tiene una productividad so-

dial muy alta, y aun más, contribuye a aumentar los beneficios privados cuando se sabe usarla. Los servicios de información estadística del Gobierno son una de las contribuciones más útiles en este aspecto. Sin embargo, ¿qué información deben estos servicios estadísticos obtener y distribuir?, por qué medios y sistemas?, ¿cuánto de los recursos de la colectividad deben dedicarse a este objeto?. Técnicos y expertos en cada campo son indispensables para dar las respuestas.

Es, sin duda alguna, muy beneficioso para la sociedad el iniciar nuevas industrias de alta productividad social y apreciables beneficios potenciales para los empresarios individuales. Pero algunas de estas industrias también pueden implicar mucho riesgo y, por tanto, desalentar la inversión privada. El riesgo para la sociedad como un todo es, sin embargo, menor, y ciertas políticas como subsidios, exención de impuestos, ayuda financiera, pueden contribuir a desarrollar industrias que sin estas medidas jamás existirían. Pero la determinación de qué industria, qué proyectos, qué productos, deben ser objeto de esta política, tiene que ser el resultado de una muy cuidadosa planificación que determine la acción más aconsejable en el sector más adecuado.

Un ejemplo muy claro de un sector donde pueden existir elevados beneficios sociales, pero en la que los riesgos son altos para permitir niveles óptimos de operación, es el de los recursos naturales, la explotación de los cuales está sujeta a la posibilidad de su existencia. ¿Debe ser el Gobierno quien efectúe las exploraciones y asuma los riesgos de descubrirlos, o no? ¿O deben adoptarse políticas de incentivos? ¿O deben concederse derechos monopolísticos? O tal vez puede usarse alguna combinación de estos elementos?. Sólo un estudio profundo, efectuado por expertos en este campo, y una cuidadosa planificación podrán conducir a la mejor política posible.

Es obvio que los préstamos externos a largo plazo pueden contribuir enormemente al desarrollo de una economía. Sin embargo las fuentes externas de capital en la mayoría de los casos, y más aún, tratándose de economías subdesarrolladas, dudan mucho en hacer préstamos directos a empresas individuales en pla-

zos y condiciones realmente beneficiosos. La existencia de instituciones financieras nacionales e internacionales, para canalizar estos fondos, al disminuir el riesgo del prestamista externo y proveerle de liquidez en el momento oportuno, facilita la obtención de estos créditos. El Gobierno, por otro lado, está en condiciones de lograr de otros gobiernos ciertos préstamos que los individuos como tales no pueden alcanzar. La pregunta que surge es, entonces, la de hasta dónde es conveniente desarrollar las instituciones financieras, y hasta donde la economía de un país está en capacidad de usar y de pagar la deuda externa. En este aspecto, son los planes de desarrollo los que pueden dar las indicaciones correctas.

Respecto al financiamiento interno, la posibilidad de canalizar fondos para nuevas inversiones de poco riesgo y gran beneficio y liquidez pueden incrementar el ahorro individual. Los Bancos, por ejemplo, básicamente deberían desempeñar este papel, pero la verdad es que muchas veces la estructura oligopolística del Sistema Bancario retarda el desarrollo, en lugar de acelerarlo.

Hasta dónde el Gobierno, mediante impuestos a la fusión de instituciones, por ejemplo, puede disminuir el grado de monopolio, y contribuir a que las decisiones individuales beneficien a toda la sociedad, son aspectos sumamente delicados que deben ser analizados por expertos, y los resultados obtenidos, incorporados en un plan global para el desarrollo.

Muchas veces existe una distribución de los recursos que retarda el desarrollo: hay unos cuantos ricos y muchísimos pobres. En estos casos, medidas como impuestos muy fuertes sobre la herencia, por ejemplo, que tienden a mejorar la distribución de la riqueza y el ingreso, puede conducir a un más elevado nivel de bienestar de la sociedad. Sin embargo, si no son adecuadamente planeados, pueden desalentar la iniciativa individual, disminuir la oferta de recursos, y la productividad total.

Una economía de libre empresa opera a través de muchas decisiones individuales las cuales pueden conducir —e históricamente han conducido— a problemas más o menos graves, aun-

que la misma evidencia histórica y la teoría económica, indican que el mismo sistema genera fuerzas correctoras que tienden a eliminar estos problemas. Sin embargo, la historia también demuestra que estas correcciones toman muy largo tiempo; demasiado largo para ser política, social y económicamente aceptable el esperar sus resultados. Además, los desórdenes económicos disminuyen el ritmo de crecimiento, y las pérdidas experimentadas en el sistema durante las crisis es muy difícil recuperarlas.

Problemas críticos como la inflación, la desocupación franca o disfrazada, que pueden y deben ser solucionados mediante programas y políticas de gastos, impuestos, manejo de la deuda e incentivos al Sector Privado, deben ser cuidadosamente planeados y ejecutados por el Gobierno, a fin de lograr un crecimiento rápido y, sobre todo, oportuno para evitar que se precipiten crisis que todo el sistema lamentaría luego.

Cada uno de los aspectos hasta aquí discutidos brevemente en forma individual, y muchos otros, son considerados e integrados dentro de un plan global, para asegurar que las decisiones que se toman en un sector no creen problemas en los otros ni obstaculicen las decisiones hechas en otros sectores.

La clase de problemas expuestos y las decisiones planeadas que deben tomarse, expresadas de una manera simplificada, no pueden ser resueltos ni pueden ser tomados por experimentados hombres de negocios, o por ciudadanos muy cultos y educados. Una persona, al tomar cotidianamente sus decisiones, lo hace mirándolas desde su punto de vista de individuo; sin embargo, es muy frecuentemente el caso en que la interacción de los fenómenos económicos, en la sociedad como un todo, es completamente diferente de lo que podría esperarse desde el punto de vista individual. Se requiere mucho entrenamiento y gran experiencia en el estudio e investigación que cada día debe hacerse para que una persona se acostumbre a pensar no en términos de relaciones individuales, sino de las relaciones globales que existen en todo sistema económico.

En la mayoría de los casos, es difícil comprender cómo un gobierno, al aumentar los impuestos, puede recibir menos ingre-

sos, o, como el demasiado ahorro individual puede empobrecer a una sociedad, o cual es la gran diferencia entre las obligaciones financieras individuales y las del gobierno a causa de la deuda que está en manos de los propios ciudadanos de un país.

Todos estos son unos cuantos ejemplos de las diferencias de apreciación que existen a nivel individual y a nivel colectivo. Es difícil esperar que aquellos que durante toda su vida miran los acontecimientos desde un punto de vista puramente individual, comprendan los problemas a nivel nacional, como están en capacidad de hacerlo quienes se han preparado para ello, y han adquirido experiencia a través del continuo análisis de la estructura económica y social.

El resultado de este estudio analítico de la realidad, determina la concepción y recomendación de políticas que, bien aplicadas por quienes están en obligación de hacerlo, determinan el mejor camino hacia etapas superiores de bienestar social.

El proceso de planificación, resultado del esfuerzo conjunto de técnicos en todas las ramas de la ciencia, ha sido concebido para operar en una estructura básica de libre competencia, buscando estimular la iniciativa privada y orientarla hacia actividades que redundan en crecimiento económico, desarrollo social y estabilidad. Si este proceso tiene que ser criticado, tiene que serlo en aquellos aspectos específicos en que realmente existan errores. No se puede criticar inconscientemente al proceso de planificación que, como lo demuestran las consideraciones antes anotadas, constituye un imperativo impostergable.

Aquellos que cada día, mediante opiniones expresadas por los más diversos medios, sugieren "lo que debería hacer un gobierno", tienen hasta cierto punto razón. Están contribuyendo a lograr que se sigan las rutas ya propuestas por la planificación, y son aquellos que a nivel político toman las decisiones, quienes deben y tienen que aceptar las críticas dirigidas, por falta de conocimiento o mala intención hacia la planificación y la técnica, expresión la primera de madurez en las concepciones sociales; expresión la segunda de superación individual, con miras al bienestar de los más.