

ESTUDIOS ECONOMICOS

Vol. I

Enero - Junio de 1962

Nº 1

ADELANTOS EN LOS METODOS DE PLANIFICACION

La palabra "plan" tiene en la vida diaria significados tan diferentes, que no se la puede usar sin mucha precaución. "Plan" se utiliza comunmente para designar la política económica del gobierno, trátese de finanzas, de la vivienda, de agricultura, siempre que los varios elementos de esta política hayan sido coordinados, y estén lógicamente escalonados en el tiempo. La misma palabra se usa cuando un organismo exterior a las empresas privadas define una política económica por medio de estudios estadísticos y de previsiones sistemáticas, política que puede referirse tanto a la regularización de la coyuntura como a la orientación de la actividad económica a largo plazo. Por ejemplo, en los Países-Bajos, las previsiones de la Oficina Central de Planificación persiguen estas dos metas simultáneamente: J. Tinbergen ha concebido y utilizado con éxito, en Holanda, notables métodos de previsión, cuyos resultados orientan el conjunto de la política económica del gobierno, y sirven de guía

para las empresas privadas. Sin embargo, si bien los métodos utilizados en estos dos tipos de investigación presentan cierta analogía por su carácter de previsión, no podemos dejar de ver que los problemas son fundamentalmente diferentes en cuanto a su período

Los problemas económicos se pueden clasificar según el tipo de variaciones a las cuales están vinculados. La coyuntura depende de los cambios más rápidos. Ciertas variables económicas (el empleo, la producción, los precios, los gastos, la tasa de interés) pueden modificarse en un período muy breve. Sus variaciones, frente a la rigidez de otros elementos como la capacidad de producción de las empresas y la oferta de mano de obra, determinan el estado de los negocios en un momento dado, lo que convencionalmente se llama la coyuntura. La fiscalización de estos fenómenos no pertenece propiamente a la planificación, que se interesa más específicamente por dos otras categorías de cambios: los que afectan las estructuras económicas y los que están vinculados al equilibrio entre la población y los recursos. El plan, *stricto sensu*, organiza la inversión en sus aspectos relativos al volumen de capital y al progreso técnico.

Es más habitual la distinción entre dos tipos de planes, según el sistema económico que les sirve de marco. En el capitalismo liberal, tanto la producción como el consumo están determinados por el mecanismo de los precios, y el jefe de cada unidad económica toma sus decisiones guiándose por las indicaciones del mercado; no recibe órdenes de ninguna autoridad superior. Cada empresa establece, en cierta manera, su propio plan; así es cómo existe una multitud de planes individuales, siendo el lucro la meta de cada uno de ellos, mientras el conjunto de los planes distribuye los recursos entre las ramas de la producción en función de la demanda efectiva. La planificación constituye así un agregado al sistema del capitalismo liberal, y no deriva del mismo; le es complementaria, y no tiene carácter obligatorio.

Sus objetivos se limitan a lo siguiente: 1º) informar a los empresarios para que puedan tomar sus decisiones; 2º) establecer los principios de la política económica del gobierno; 3º)

ADELANTOS EN LOS METODOS DE PLANIFICACION

eventualmente guiar con más precisión las decisiones económicas del sector público. Se puede concebir, además, que los estudios y las previsiones indispensables para estas acciones estén en parte confiadas a organismos exteriores a la Administración (universidades, agrupaciones de productores, etc.).

Por el contrario, en el sistema colectivista, la primera función del plan es resolver el problema económico, sustituyéndose al mecanismo automático de los precios; debe prever la producción de cada categoría de bienes y concretarse finalmente en órdenes dirigidas a todos los directores de empresa.

Pero los métodos de planificación están actualmente en evolución en ambos tipos de sistema, y el reciente desarrollo de la investigación operativa permite pronosticar notables progresos de las técnicas de previsión.

I. — Caracteres de las técnicas de planificación.

En economía de mercado, el primer fin de los planes ha sido la regularización de las fluctuaciones de la actividad económica. Más recientemente, ha sido asegurar una tasa de desarrollo que se considere razonable.

Las catastróficas consecuencias de la gran depresión de los años 1930 a 1933 han llevado a los economistas a concebir una política de inversión que permita regularizar la coyuntura y realizar el pleno empleo. Después de la guerra, para satisfacer las necesidades de la reconstrucción de la economía europea, los gobiernos han tenido que elaborar planes más completos, que han originado la técnica de planificación en sistema descentralizado. Por último, el deseo de desarrollar las economías aún poco industrializadas, o dominadas por un crecimiento importante de la población, ha sido el motivo de investigaciones teóricas y de realizaciones prácticas que abren a los economistas un vasto campo de investigación.

En el sistema liberal, a diferencia de lo que ocurre en el sistema colectivista, los organismos de dirección económica no abarcan la totalidad de los centros de decisión; se ahorra en esta forma la inmensa red de comunicaciones que, en URSS, absorbe la actividad de millares de funcionarios. En la economía descentralizada, el plan es mucho más esquemático; de elaboración menos complicada, permite encarar con más facilidad varias hipótesis de desarrollo. Pero la independencia de las empresas privadas frente al organismo planificador hace aleatorias las perspectivas de realización. Los autores del plan deben tener en cuenta la resistencia de las estructuras; una de sus tareas esenciales está en prever las decisiones de los consumidores y de los productores, en la hipótesis de desarrollo considerada. Las reacciones que se esperan de los agentes económicos constituyen un elemento importante del plan.

En el sistema capitalista, la previsión es particularmente delicada, porque el plan no impone a la economía su forma rígida, sino que se amolda a ella y la orienta; los empresarios pueden modificar sus planes particulares para adaptarlos a la evolución de los mercados, alejándose de las perspectivas establecidas por los planificadores. Es así como encontramos dos dificultades en la ejecución del plan. Por un lado, para que se apliquen las indicaciones del plan, las previsiones deben tener un grado de exactitud suficiente; ahora bien, en cualquier momento la evolución de los precios puede desvirtuar estas previsiones. Por lo tanto, los planificadores deben incluir en sus cálculos los riesgos coyunturales y encarar varios programas de inversión. Pero este principio es más fácil de formular que de poner en práctica. En efecto, sería delicado atribuir a las futuras fluctuaciones de los precios una amplitud probable, como sería ilusorio establecer un programa mínimo de inversión. En cambio, no es imposible dejar cierta flexibilidad al escalonamiento de las inversiones en el tiempo, de manera que permita en cualquier momento una modificación de los proyectos (adelantando ciertas inversiones y postergando otras). Esto presupone para los planificadores la posibilidad de calcular rápidamente las incidencias del cambio sobre la producción requerida en las varias ramas, y las decisiones de inversión que condicionan esta producción.

ADELANTOS EN LOS METODOS DE PLANIFICACION

Por el otro lado, considerando que, en una economía descentralizada, los jefes de empresa toman sus decisiones libremente, hay que obtener de ellos que tomen efectivamente en consideración los objetivos del plan. Se trata aquí de un importante problema psicológico, que puede resolverse bajo dos condiciones: que los dirigentes de empresa estén estrechamente asociados a la elaboración del plan, y que las previsiones resulten, en la práctica, bastante exactas y bastante útiles. La experiencia prueba que los empresarios toman pronto la costumbre de orientar sus decisiones sobre la base de las previsiones establecidas para su sector, cuando éstas les parecen fidedignas.

Esta flexibilidad y esta exactitud de los esquemas previsionales de inversión implican naturalmente métodos satisfactorios para la observación de los datos estadísticos y para la elaboración de las previsiones. Requieren, por otra parte, métodos rigurosos para el cálculo de las interdependencias económicas en el tiempo y en el espacio.

A diferencia de las técnicas liberales de orientación económica, la planificación soviética puede llamarse dirigida y lineal, en el sentido de que su lógica deriva de objetivos de desarrollo con carácter de prioridad absoluta. Esta sencillez de los objetivos se explica por circunstancias históricas. Los dirigentes han tenido el propósito de industrializar rápidamente un país inmenso, sin preocuparse por la protección de las estructuras existentes. Por el contrario, sus doctrinas revolucionarias les alentaban a echar por tierra las estructuras económicas y sociológicas. Además, después de la última guerra mundial, debido a las destrucciones, ha sido necesario reconstruir importantes sectores de la economía lo que impuso objetivos precisos para las producciones-claves.

Pero actualmente, para los economistas soviéticos, los objetivos del plan no aparecen con la misma claridad, y las aspiraciones del pueblo ruso a un nivel de vida más alto obligan a elecciones más sutiles, y mucho más difíciles, porque ha crecido considerablemente el número de objetivos en competencia. Más allá de la planificación lineal aparece una planificación

circular, en la cual los objetivos de consumo llegarían a hacerse la competencia mutuamente, y tal vez a limitar hasta cierto punto los objetivos de desarrollo a largo plazo que, hasta ahora, tenían una prioridad absoluta. Surge así un problema de óptimo que exige la consideración de varias hipótesis de desarrollo, y la confrontación de sus implicaciones respectivas. A medida que la economía soviética se va aproximando a las estructuras complejas de los países capitalistas muy industrializados, la orientación de la economía por el plan crea problemas de elección bastante similares; y, más allá de las diferencias de los sistemas, los métodos de planificación parecen mostrar una tendencia a la convergencia.

II. — Posibilidades de progreso.

El rápido examen que precede demuestra que tanto en Oriente como en Occidente, las técnicas de planificación evolucionan, y que los economistas vislumbran actualmente importantes posibilidades para el progreso de los métodos. Pero si es relativamente fácil indicar con precisión la orientación de las mejoras necesarias, es mucho más difícil llegar a resultados prácticos, por la gran cantidad de datos estadísticos necesarios, y por la complejidad de las evaluaciones.

Un plan económico comprende esencialmente un programa de inversiones, es decir de creación, escalonada en el tiempo, de nuevos medios de producción. Aunque la política económica a medio y largo plazo va mucho más allá del factor material del aumento del capital técnico, e incluye en particular una indispensable acción educativa sobre los hombres, los problemas económicos suscitados por la planificación están relacionados, de cerca o de lejos, con la cuestión de la elección de los nuevos equipos necesarios para alcanzar las metas propuestas. Para acertar en estas elecciones, es indispensable reunir previamente amplios conjuntos de datos estadísticos.

a) La estadística: recopilación y previsiones.

La primera tarea de los autores de un plan o de un programa de acción económica consiste en estimar las necesida-

des y los recursos; unas y otros dependen de la evolución de la población.

La previsión de las necesidades es particularmente importante en los países, hoy numerosos, cuya población crece rápidamente. Este crecimiento llega comunmente a dos o tres por ciento por año, lo que requiere como mínimo un crecimiento similar de la producción de los bienes esenciales de consumo.

Desde el punto de vista de los recursos, la previsión demográfica puede informar sobre la población activa y su estructura: por sexo, edad y profesión. En la medida en que la recolección de los datos lo permita, se pueden prever los cambios futuros en el número de personas que integran una profesión determinada, teniendo en cuenta la estructura por edades, y estimar cuales serán las necesidades de esta profesión que resulten del envejecimiento. Si admitimos que se puede, por otra parte, estimar el empleo global, se está en posesión de una medida del mercado de mano de obra ofrecido por la profesión, lo que presenta un interés evidente para la orientación de la formación profesional.

Cuando la evolución demográfica es relativamente lenta, y además irregular debido a acontecimientos pasados, como es el caso en Europa, una formulación matemática del movimiento de la población no se adaptaría suficientemente a la realidad. En tal caso se necesita un "trabajo de artesanía", calculando separadamente, para cada año, lo que será cada capa de edad, teniendo en cuenta la mortalidad. Pero, en los países en los cuales la población sufre amplias variaciones, a partir de una estructura por edades regular, el problema de las previsiones demográficas admite un método más esquemático, y más rápido, porque trabaja con poblaciones estables. Bourgeois-Pichat ha indicado cómo calcular la evolución probable de la población total y de su estructura por edades, partiendo de las variaciones de la esperanza de vida (que refleja los cambios en la mortalidad) y de la tasa bruta de reproducción (que refleja las modificaciones de la natalidad). Estos elementos permiten la obtención de curvas de actitud, es decir la expresión de las necesidades o de las actividades en función de la edad. En la práctica, dos curvas de actitud son particularmente úti-

ESTUDIOS ECONOMICOS

les: la curva de la actividad y la de la vivienda. La última permite el estudio rápido de varios problemas relativos al patrimonio inmobiliario: las necesidades anuales de nuevas viviendas, el mantenimiento del patrimonio existente y su renovación. Otras curvas facilitan datos aproximados, pero de gran valor para los planificadores, por ejemplo la curva de las necesidades escolares y la curva de las necesidades sanitarias.

La previsión demográfica implica naturalmente la necesidad de disponer de datos estadísticos suficientes. En ausencia de datos provenientes de un censo reciente y riguroso, el método de los sondeos facilita su obtención. Se trata sin embargo de un trabajo importante, como lo es también el establecimiento de una contabilidad nacional, cuyos elementos son indispensables al cálculo de las previsiones económicas.

La experiencia prueba que el establecimiento de una contabilidad nacional definitiva exige varios años de plazo, es decir de retraso sobre la recolección de los datos. Ahora bien, la acción precisa apoyarse sobre datos actualizados; de aquí la idea de construir un modelo econométrico capaz de ajustarse rápidamente en el tiempo, en función de unos pocos datos característicos, de fácil observación.

b) El estudio de las hipótesis de desarrollo.

Para resolver el problema de la elección de las inversiones y definir los varios elementos de un programa, es indispensable conocer la producción implicada, en los distintos sectores, por la realización de varios conjuntos diferentes de objetivos. Un cálculo correcto del óptimo supone el estudio previo de varias hipótesis sobre el crecimiento del ingreso nacional. En cada caso, el problema consiste en prever con precisión todas las repercusiones de un cambio de producción en un sector, sobre todos los demás sectores de la actividad económica.

El conocimiento de las relaciones de intercambio entre los sectores permite indicar con precisión la estructura de la producción al finalizar el período abarcado por el plan, y determinar las inversiones necesarias para alcanzar las metas que

ADELANTOS EN LOS METODOS DE PLANIFICACION

corresponden a la hipótesis considerada. Tomando por base una tabla inicial de insumo - producto, se precisan dos tipos de investigación. Primero, hay que determinar la estructura de la demanda final en función de las perspectivas demográficas y de las tasas de crecimiento de la productividad. Tal cálculo se complica por la necesidad de tomar en cuenta las probables variaciones de precios. De otra parte, los coeficientes de insumo deben ser modificados tomando en cuenta los progresos técnicos previstos. Con estos elementos, se puede obtener, por inversión de la matriz de los coeficientes de entrada, la capacidad de producción que conviene dar a las varias ramas para satisfacer la demanda final. Quedan por calcular entonces las inversiones a realizar, año por año, para obtener la capacidad de producción final (al terminarse el período del plan) compatible con los objetivos considerados.

Este esquema teórico, que guía actualmente las investigaciones de varios organismos nacionales de planificación, parece ofrecer aplicaciones interesantes.

El cálculo de las cantidades económicas en el nivel nacional podría completarse, para obtener previsiones más exactas, por la medida de la deformación del espacio económico bajo la influencia de las inversiones. Si el espacio no cambiase de forma durante la ejecución del plan, bastaría, en la práctica, con atenerse a las consecuencias inscriptas en los cuadros que traducen el equilibrio global. Pero, en la realidad, las estructuras se transforman, los flujos cambian de volumen, y se modifica la repartición de la población en el espacio. Aparte del interés que presenta el conocimiento de la deformación del espacio económico para los estudios de mercado, es indispensable tener en cuenta todas las inversiones implicadas por la transformación de las estructuras, especialmente aquellas que están relacionadas con la adaptación de la red de transportes y del equipo urbano, a raíz de la concentración de la población en las ciudades.

Tales estudios implican un conocimiento detallado de las redes de intercambio en las regiones. Dos clases de investigaciones son necesarias: las primeras estudiarán los flujos de con-

sumo; las segundas los flujos de abastecimiento y de distribución. Las inversiones previstas o esperadas producen transformaciones de estas redes, obligando progresivamente a hacer nuevas inversiones que deben ser estimadas de antemano para integrarlas en las tablas que expresan el equilibrio en el nivel nacional.

c) Búsqueda del óptimo.

Habiendo así estudiado cada hipótesis de crecimiento del ingreso nacional, y determinado con toda la precisión posible sus implicaciones económicas, hay que compararlas para poder elegir los conjuntos de inversiones más indicados, y su escalonamiento en el tiempo.

Más allá de las implicaciones económicas que se expresan en la demanda de mano de obra, la capacidad de producción, cierto nivel del ahorro, etc., el desarrollo económico correlativo de cada hipótesis estudiada produce una serie de efectos a menudo disímiles que, por esta misma razón, no pueden medirse en forma global, por ejemplo por medio de una sola cifra; esta situación tiene consecuencias varias: económicas, morales, sociales, biológicas, etc., de manera que el economista no puede pretender dedicarse a su estudio sin el concurso de otros especialistas. El economista puede hacer un balance de estas consecuencias, pero la interpretación del balance exige la participación de varias ciencias humanas. Conviene, entre otras cosas, tener en cuenta la escala de valores generalmente admitida en cada uno de los grupos sociales, para determinar la medida en la cual serán alterados estos valores por efecto de la inversión.

En cuanto a las grandes opciones finales, son necesariamente de orden político. En efecto, es imposible elaborar un programa de inversiones que favorezca de la misma manera a todos los grupos sociales. Necesariamente, ciertos intereses serán sacrificados, o menos favorecidos que otros. El poder político elegirá, en función de las metas que se ha asignado, de los apoyos con los cuales cuenta, y de las resistencias que encuentra.

ADELANTOS EN LOS METODOS DE PLANIFICACION

Sin embargo, desde el punto de vista estrictamente económico, ciertos objetivos se imponen a los planificadores: los que interesan al comercio internacional, a los recursos y a la moneda.

Es indispensable realizar el equilibrio entre las deudas exteriores y los créditos exteriores; este dato se impone en cualquier hipótesis. Lo mismo se puede decir del equilibrio entre los recursos disponibles y su uso previsto; sin embargo, los recursos no constituyen un dato fijo: pueden incrementarse, especialmente en el terreno de la investigación científica, por inversiones juiciosas. En cuanto al equilibrio monetario, es decir la estabilidad de los precios, constituye evidentemente un objetivo deseable; pero no siempre es fácil parar la inflación en forma inmediata, y se pueden concebir hipótesis de desarrollo que concuerdan con su limitación, con miras a su ulterior supresión.

La cuestión de la elección se presenta con el máximo de complejidad en los países donde no existe ningún problema fundamental que imponga con prioridad absoluta objetivos simples y cuando la economía, altamente industrializada, ofrece posibilidades varias y numerosas. No se puede decir lo mismo de los países que conocen un importante crecimiento de la población: las hipótesis de desarrollo pueden limitarse entonces, en su primera fase, a unos pocos objetivos simples destinados, por una parte, a llevar la producción final (alimentación, vivienda, educación, etc.) a niveles compatibles con la población, y por otra a asegurar el pleno empleo. En estas condiciones, es relativamente fácil calcular las inversiones necesarias para obtener la capacidad de producción requerida en las varias ramas. La hipótesis a elegir dependerá de la proporción de los recursos que se querrá reservar para este programa prioritario.

Se puede considerar que la planificación es un aspecto de la investigación operativa; los hábitos mentales implicados por este método, a medida que se va extendiendo, contribuirán al progreso de las técnicas de previsión.

ESTUDIOS ECONOMICOS

Si bien la planificación es una operación de tipo global, la mayor eficacia del plan económico no habrá de encontrarse en el nivel de los grandes números, sino, en primer lugar, en el nivel de los estudios de detalle. El perfeccionamiento de los métodos de observación estadística, especialmente en escala regional, y el análisis preciso de las interdependencias entre empresas, entre regiones, entre ramas, acumularán poco a poco el material necesario para las grandes obras de síntesis.

Universidad de París

L. Buquet

(Manuscrito en francés. Versión española de Pablo J. Gallez)