

LA PLANIFICACION ECONOMICA

Un análisis del esquema del Ing. Guido Di Tella

Por Victor S. Groppe

EL POR QUE DE LA PLANIFICACION

La idea de planificación nos induce razonar en términos de acción deliberada para, a través de determinados instrumentos, alcanzar los objetivos y metas propuestos.

Para los clásicos resultaba suficiente el juego de las leyes del mercado. El socialismo, en cambio, postula la necesidad del plan como única forma de alcanzar el desarrollo. Más aún, el plan debe ser coercitivo y definirse en términos de cantidades físicas. Los precios no resultan de las leyes del mercado sino de las decisiones del planificador.

En algunos casos se suelen utilizar a estos últimos como meros indicadores de las variaciones de la demanda y del comportamiento de los gustos de los consumidores.

Si el mercado resuelve adecuadamente los problemas de asignación de factores y garantiza el equilibrio del sistema, cuál es la razón de la planificación?

Guido Di Tella, en su libro, *Estrategia del Desarrollo Indirecto*, nos menciona algunas de las interferencias a las soluciones atomísticas que conducen a la necesidad de reemplazar la "mano invisible" por la visible mano del planificador. Entre ellos se encuentran la inexistencia de mercados con precio único para igual producto y la ocupación parcial de los factores productivos y en especial la falta de conducta maximizante tanto entre productores como entre consumidores.

LA DISTRIBUCION DE INGRESOS

Las consideraciones apriorísticas sobre el tipo de distribución de ingresos más deseado introducen el requisito de las transferencias entre los miembros de la comunidad de manera de modificar la inicial estructura de distribución que responde a una determinada malla de relaciones de precios, por otra que nos acerque al modelo ideal.

La estructura de precios relativos queda determinada por la demanda y en ésta influyen los gustos de los consumidores.

A su vez estos últimos, resultan influenciados por los mismos productores en su esfuerzo por ampliar e incluso a veces crear, el mercado necesario para la colocación de sus productos.

Resulta muy complejo definirse entonces sobre el grado de intencionalidad, pero con certeza se puede sostener que no existe una demanda desprovista de influencia orientadora o como bien sostiene el autor "libre de connotaciones éticas".

Esto lleva necesariamente a una revalorización de la función de demanda a partir de la incorporación de pautas de consumo definidas también por distintos sectores de la comunidad, e incluso por la interpretación que el planificador haga sobre lo que resulta más adecuado a su esquema de distribución.

LAS ECONOMÍAS EXTERNAS

Por lo general los mecanismos de mercado aseguran que la empresa que recibe los beneficios de una operación económica recompense a quien asume los costos.

Sin embargo, a veces se presentan interacciones entre las funciones de producción de las empresas o entre las funciones de utilidad de los consumidores, que no se reflejan en el sistema de precios. A estas interacciones se las conoce como externalidades o economías externas.

El problema que se plantea y que el mecanismo de mercado no puede resolver es que las externalidades alteran la asignación óptima de factores; difieren los beneficios individuales y los sociales.

Un clásico ejemplo lo encontramos en la construcción de una represa. Si ésta estuviera en manos privadas, con seguridad, no se construiría. Los que asumen el costo no tendrían manera de verse compensados por los beneficios generados a terceros en razón del control de las crecidas, recreación, modificación del clima, etc.

Los beneficios sociales son superiores a los privados y por ende la realización de la obra requiere la intervención del Estado e incluso la realización por cuenta de éste, en razón que si lo fuera en concesión se requeriría un subsidio con las consiguientes dificultades de medición.

Otro caso de beneficios sociales superiores a los particulares es el de la instrucción pública. A mayor nivel educativo, mayor productividad de la sociedad en general.

Considera Di Tella que este caso, en especial la mayor capacitación de la mano de obra es el único ejemplo representativo de las externalidades como causal de suboptimización.

En efecto, el subentrenamiento del personal puede ser el resultado de evaluar las posibilidades de retener en la empresa a dicho personal.

Existen también externalidades negativas que pueden ser presentadas como causal de suboptimización.

Ejemplo de ello son los mayores costos sociales que privados en el caso de industrias ruidosas o contaminantes.

Muchas industrias se crean y evolucionan, en razón de no considerar como propios los costos que genera su actividad y que afectan al resto de la comunidad.

Si se les exigiera que soportaran dichos costos probablemente muchas de ellas desaparecerían provocando modificaciones en la asignación de recursos. El subsidio implícito en la no intervención del Estado generaría, si no en el presente, la suboptimización futura evaluada en cuanto a los recursos disponibles del presente. La congestión de rutas puede ser también considerada como claro caso de discrepancia entre los costos privados y sociales.

El vehículo que ingresa a una ruta y que provoca un atascamiento y una consiguiente disminución de la velocidad de circulación de todo el resto de los automóviles, no evalúa el costo social que genera sino su propio costo, y únicamente éste le hará tomar la decisión, quedarse o salir del camino.

Sin embargo consideramos, como Di Tella, que son las economías internas más que las externas las que afirman la necesidad de la planificación.

ECONOMÍAS INTERNAS

Sin duda constituyen estas economías la principal interferencia a la vigencia de la economía competitiva.

Éstas se estructuran sobre la base de un mercado atomizado con gran cantidad de oferentes y demandantes. El presupuesto básico es la existencia de costos medios crecientes o a lo sumo constantes.

Este análisis se basaba en el estudio de la actividad agropecuaria donde operaba la ley de los rendimientos decrecientes. La evidencia empírica muestra un comportamiento distinto de la curva de costos industriales. Los costos medios impulsados por costos variables decrecientes, disminuyen a medida que se incrementan las unidades producidas.

Esta revelación tecnológica induce a la constitución de grandes unidades de producción que favorecen la formación de mercados oligopólicos.

Los requisitos esenciales de las economías de competencia perfecta son insalvables por razones tecnológicas.

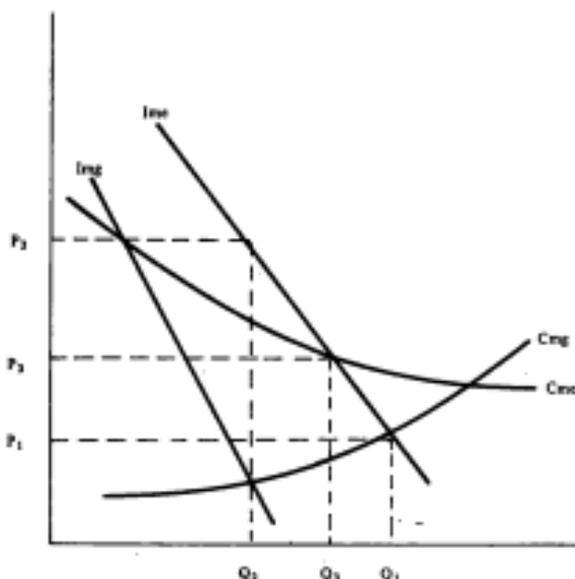
Manifiesta Di Tella que "la curva de costos (medios) decrecientes es una forma intrínseca de la curva de costos industriales y por consiguiente, la conducta de tipo oligopólico es la conducta y situación típica del mundo industrial contemporáneo".

De ello pueden extraerse dos importantes conclusiones: la primera de ellas es que las economías internas a escala justifican la concentración y más aún la acción deliberada del Estado tendiente a su incentivo; en segundo lugar, una adecuada planificación de los precios ante la imposibilidad de que el sistema garantice el óptimo económico.

Esto requiere una breve explicación. Sabemos que las condiciones de eficiencia requieren que bajo situación monopolística el precio se iguale al costo marginal. En la figura precio (P_1) y cantidad (Q_1).

Sin embargo a este nivel de producción el costo medio sería superior al ingreso medio con las consiguientes pérdidas para el productor. Se requeriría un subsidio igual a la pérdida para inducir al productor monopolístico a optimizar la producción. Como bien señala Di Tella esto obligaría al planificador a un perfecto conocimiento de la curva de costos de la empresa.

Otra actividad sería la de permitir el máximo beneficio del monopolista (precio P_2 y cantidad Q_2); pero con importantes recursos ociosos que implican un alto costo social.



Finalmente la adopción de conductas sub-óptimas o de "segundo mejor" podría consistir en admitir la fijación de precios que igualen al costo medio (P_3 y Q_3) incluyendo en este último la remuneración al capital similar al que se obtendría bajo condiciones de competencia perfecta.

Sin duda constituyen las economías internas el más importante y a mi juicio insalvable escollo al funcionamiento del mercado bajo condiciones competitivas.

LA PLANIFICACION EN EL MUNDO REAL

Existe entre muchos economistas la firme convicción de que resultan vanos los intentos de planificación en el campo económico y sin embargo son conspicuos planificadores en otros órdenes de la vida.

La resistencia al plan en la vida económica se debe pues muchos al temor a las limitaciones de la libertad individual, minimizando su influencia en la proyección del futuro y en la atenuación del riesgo.

Se presenta al plan como una distorsión al equilibrio global cuando las razones anteriormente enunciadas, verificadas empíricamente, nos hacen vivir en un mundo de desequilibrios. Sin duda la multiplicidad de variables y su limitado conocimiento conspiran contra las formulaciones del plan, pero creemos que resulta muy ajustada la siguiente expresión de Di Tella:

"La posición que creemos más acertada, es la de pensar por un lado que la "planificación es absolutamente indispensable y que, sin un intento deliberado para "promover el desarrollo, no se lo conseguirá; y por otro, quizá con igual valor, que las "herramientas que se deben usar deben ser extremadamente simples y no deben "recargar innecesariamente al gobierno o al comité de planificación, cuya capacidad "para mantenerse informados, interpretar la información y tomar decisiones, es sin "duda una de las restricciones o factores escasos".

En este sentido desarrolla un modelo de planificación basado en cuatro sectores:

SECTOR 1: Definición de objetivos; ej.: la función de bienestar social.

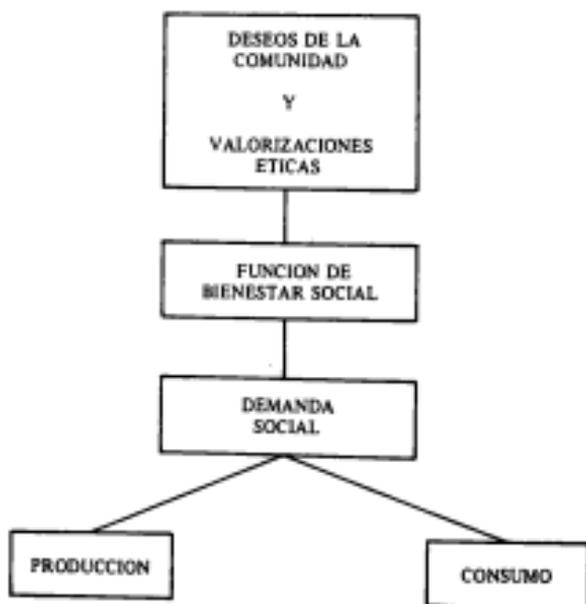
SECTOR 2: Definición de los precios relativos; ej.: interferencia óptima en el sistema de precios.

SECTOR 3: Definición de las interferencias directas, fuera del mecanismo de precios.

SECTOR 4: De control; ej.: proyección cuantitativa.

SECTOR 1: DEFINICION DE OBJETIVOS.

Debe definirse en función al siguiente esquema:



En la función de bienestar social se deberán considerar:

- La distribución de ingresos más deseable.
- Relevancia de los gustos privados de los consumidores.
- Preferencia de determinados sectores o grupos representativos (Gobierno Fuerzas Armadas, Sindicatos, Cámaras Empresarias, etc.).
- Juicios éticos de naturaleza extraeconómica.
- Razones de seguridad, defensa, soberanía, etc.

La definición de la demanda social podrá también variar según Di Tella en función a:

- Tasa de preferencia en el tiempo.
- Cambios de gustos.
- Cambios de objetivos en el tiempo.

A partir de estos elementos se podrá considerar la estructura y nivel de la producción y el consumo.

SECTOR 2: DEFINICION DE LA POLITICA DE PRECIOS RELATIVOS

La acción del Estado sobre los precios se materializa a través de:

I. Formas Indirectas

A- Sector Externo	}	Tipo de cambio
		Estructura arancelaria
B- Sector Público	}	Recursos tributarios y subsidios
		Tarifas de los servicios públicos
C- Sector Bancario	}	Tasa de interés

II. Formas Directas

A- Control de precios

Veamos cada caso en particular:

I - A Tipo de cambio: define la relación entre los precios de importación y exportación. La acción del Estado se manifiesta desde posiciones extremas como la del control de cambio con fijación de las paridades hasta la de mercados libres o semilibres con flotación regulada dentro de ciertos parámetros.

Sus efectos sobre los precios internos suelen ser muy significativos aún en economías donde se aplique el modelo de sustitución de importaciones no sólo como complemento de la política arancelaria sino también por su efecto sobre los insumos

importados derivados de las limitaciones del modelo para lograr una total integración vertical.

El nexo vinculante entre las tasas de interés interna e internacional puede contribuir a definir el ritmo y magnitud de los movimientos de capitales y sus efectos sobre la estructura de precios relativos.

I - A *Estructura Arancelaria*: Un primer aspecto está relacionado con el nivel de protección aceptable para el desenvolvimiento de la actividad económica. El arancel no debiera convertirse en un instrumento a cuyo amparo se asignen capitales sin considerar la eficiencia comparativa del proyecto.

Esto no implica desestimar el menor costo social que el privado en el caso de actividades protegidas, y por tal razón pueden justificarse protecciones aún en el caso de costos nacionales privados superiores a los precios de los bienes importados.

Un adecuado conocimiento de la estructura de costos de las industrias nos permitirá en función del distinto valor agregado nacional, evitar distorsiones derivadas de las discrepancias entre la protección nominal y la protección efectiva.

Productos con alta protección nominal e insumos desgravados pueden tener protecciones efectivas menores que bienes de menor protección nominal: veamos un ejemplo:

PRODUCTO A			
	Precio Internacional	Derechos de Importación	Valores bajo Protección
Producción	450	25%	575
Insumos	50	0	50
Valor Agregado	410	—	525
PRODUCTO B			
Producción	300	60%	480
Insumos	200	0	200
Valor Agregado	240	—	280

En el primer caso con una protección nominal para el producto del 25 % la protección efectiva es del 28 %.

En el segundo ejemplo una protección nominal del 60 % se convierte en una protección efectiva del 16,67 %.

La tasa de protección efectiva está siempre determinada por la importancia relativa del valor agregado nacional, por la tasa de protección nominal del producto y por la tasa de protección nominal de los insumos que en nuestros ejemplos era igual a cero.

Esto puede provocar una gran distorsión en el proceso de sustitución de importaciones orientando capitales hacia actividades menos eficientes en términos internacionales.

La política de reembolsos (devolución de impuestos abonados en el mercado interno) y de draw-backs (devolución de derechos de importación) constituye otro importante instrumento para definir el seño exportador de la economía y su propósito de integración a la economía mundial. Sin llegar al subsidio resulta conveniente no aumentar los precios de los productos exportables mediante la "exportación" de tributos.

También a través del sector público se actúa en la formación de los precios relativos en los siguientes casos:

I - B Recursos Tributarios y Subsidios: El sistema tributario produce en la mayoría de los casos alteración en los precios relativos. Aún frente a impuestos generales y con similares tasas la influencia de las distintas elasticidades genera finalmente efectos no proporcionales en los precios.

Mayor es la distorsión en el caso de impuestos específicos a determinados bienes y servicios. En el caso de impuestos sobre la renta la estructura oligopólica puede convertir a la carga tributaria en un elemento del costo y por ende el efecto sobre el precio pasa a ser función del margen de utilidad neto.

La influencia del impuesto sobre los capitales en los precios relativos, dependerá de si la actividad es capital o mano de obra intensiva.

Un párrafo aparte merecen los impuestos en cascada que afectan al precio del producto final en razón inversa al grado de integración vertical de las industrias. En estos casos, altas alícuotas, podrían influir en la estructura económica como un fuerte incentivo a la concentración y a la desaparición de intermediarios. Podría ocurrir que una medida impositiva favorezca la tendencia a la optimización del sistema.

El mismo objetivo puede alcanzarse con la aplicación de subsidio como lo vimos al tratar el tema de las economías internas.

I - B Tarifas de los Servicios Públicos: Como bien señala Di Tella pueden seguirse distintas políticas de precios: fijarlos en función del costo marginal o asegurando una rentabilidad que permita la reposición y aún el crecimiento. En el primer caso se requerirá un subsidio, pero salvo que se encuentren deficiencias organizativas se optimizará la producción o el servicio. Un caso concreto puede ser la explotación del transporte ferroviario asegurando su llegada a zonas productivas sin que la tarifa condicione la actividad de la misma.

En el primer caso la demanda tiende a ser infinita, al no existir un precio por el servicio, aunque permite atender a objetivos económicos de largo plazo o extraeconómicos; Ej.: la construcción de carreteras en lugares de poca densidad de población, o en zonas de frontera.

En el segundo caso en cambio, el precio limita su uso y evita por ejemplo los problemas de congestión.

I - C Sector Bancario: Tasa de interés. Las intervenciones en el precio del dinero se han hecho por lo general con el propósito de convertir al crédito en un instrumento del crecimiento mediante el subsidio implícito que implica la tasa de interés negativa.

Se ha objetado que genera una demanda excedente de crédito con el consiguiente surgimiento de formas de financiación con tasas que exceden las del sistema institucionalizado.

La selectividad del crédito se funda en decisiones arbitrarias que impiden la optimización económica. La tasa de interés positiva, en cambio, garantiza la utilización de los recursos monetarios por las empresas más eficientes.

Cuando es el mercado el que fija el precio del dinero se evitan los múltiples precios de los sistemas oficiales y marginales.

Frente a esta postura resulta conveniente ponderar la coherencia entre la organización eficiente y las ganancias oligopólicas que permiten absorber altos costos financieros: la influencia del riesgo en las decisiones empresarias, el efecto inflacionario de un precio que no resulta de un mercado financiero competitivo y finalmente la experiencia del mundo desarrollado que opera por lo general con tasas de interés negativas.

II - A Control de Precios: Es una medida extrema de interferencia, que en general se aplica en estructuras económicas concentradas. Pueden ser útiles sólo en los casos en que opere sobre un grupo de precios controlables, (grandes empresas y en la medida en que se pueda conocer la curva de costos) o sobre un sector de la economía como forma de inducir otros comportamientos.

Por lo general se aplica al salario, a bienes de consumo popular, a actividades reguladas por el Estado, y recientemente en Argentina al tipo de cambio, más con un propósito antiinflacionario coyuntural que para modificar en el largo plazo la estructura productiva.

Una forma especial de la fijación de precios consiste en celebrar acuerdos entre empresarios y el Estado a efectos de quebrar el "círculo vicioso de la inflación". Esta medida desde luego, debe ir acompañada de estrategias estructurales y en algunos casos monetarias para evitar que la misma se erve, si el acuerdo se suspende o interrumpe.

SECTOR 3: DEFINICION DE LAS INTERFERENCIAS DIRECTAS.

Señala Di Tella que el mercado también es perturbado por imperfecciones en los mercados de productos o de factores como por ejemplo:

- a) *Inexistencia de precios únicos en los productos:*

Puede ser el resultado del predominio geográfico

Puede ser el resultado del predominio geográfico frente a las limitaciones temporales del consumidor y también la carencia de adecuada información.

La respuesta del planificador podría consistir en fomentar la creación de mercados de intermediación.

- b) *Diferencia en la remuneración de los factores:*

Salarios, rentas, interés del capital.

Existen actividades económicas que se realizan, aunque subóptimas, por el subsidio que reciben de algún otro factor; por ejemplo: remuneraciones que se mantienen bajas como consecuencia de excedentes en la oferta de trabajo y restricciones a la migración por razones familiares, culturales, etc.

- c) *Calidad de los factores:*

El problema de la suboptimización en razón de las economías externas no aprovechadas (capacitación de la mano de obra) debe ser encarado muchas veces por el Estado a través de la creación de institutos de formación o asesoramiento y en otros crear los incentivos para que sean encarados por el sector privado.

d) *Resistencia al proceso de concentración de empresas:*

Las economías internas a escalas aconsejan desde una perspectiva tecnológica la formación de grandes unidades productivas. Su existencia trae aparejada la falta de competitividad en la formación de los precios.

Sin embargo, resultan imprescindibles como unidades de producción destinadas a satisfacer necesidades masivas. Se requerirá en muchos casos una acción inductora tendiente a vencer resistencias culturales o de carácter psicológico.

e) *Indivisibilidades manifiestas en la función de producción de ciertos bienes:*

Dificultades para encasar proyectos que requieren grandes inversiones de lento retorno, pueden resolverse mediante sistemas que aseguren una relación de precios que no sólo sea conveniente en el corto plazo, sino también en el largo plazo. En muchos casos se necesitará incorporar alguna forma de compensación por las economías externas generadas, y en otros la obra deberá ser encarada por el mismo Estado. Ejemplo de ello son las grandes obras energéticas.

Existirán casos en que se produzcan *deseconomías* externas que exijan compensaciones. Por ejemplo la población de la antigua ciudad de Federación que debió ser trasladada como consecuencia de la construcción de la represa de Salto Grande.

f) *Objetivos extrasecundarios:*

- 1 Seguridad nacional
- 2 Evitar el desarrollo desigual entre las distintas regiones.
- 3 Grado de dependencias aceptable.
- 4 Nivel de participación del Estado en la Economía.

En la mayoría de estos casos se requieren decisiones orientadas a la consecución del objetivo al margen del mecanismo de los precios.

SECTOR 4: De control.

Di Tella define a este Sector como el de pronóstico económico y confección de modelos.

Realiza la estimación de los resultados en función de los objetivos de la planificación y de los instrumentos utilizados a través de la política de precios relativos y de la acción directa.

Las técnicas a utilizar exigirán la vigencia de subsectores como por ejemplo: sector externo, público, monetario e incluso organismos de análisis regional.

Concluye el autor distinguiendo los efectos de las planificaciones físicas o a través del sistema de precios; sostiene que: "las técnicas de planeación física, para que sean efectivas, llevan a un tremendo grado de centralización en las decisiones y, por otra parte, se prestan particularmente bien para estrategias de tipo autárquico".

"La técnica de planificación a través de los precios es ciertamente compatible con una mayor permisividad y con el máximo grado de descentralización posible y se presta admirablemente bien para estrategias de tipo *eficientista*, que en nuestros países implican estrategias de tipo abierto o indirecto".