

PLANIFICACION DE NUEVO ESTILO

Algunos conceptos erróneos

Traducción, R.T./c.v. "New-style Planning-Some Misconceptions". The Banker. Febrero 1966. Trabajo realizado por J. Brunner.

¿Qué se entiende por planificación? En su breve preámbulo al Plan Nacional, Mr. Brown describe este término en varios pasajes del mismo, como "una exposición de la política del Gobierno", una "guía de actuación" y una "imagen del desarrollo potencial de la economía para los próximos cuatro o cinco años". En otras partes del preámbulo se le considera como "la base para un mayor crecimiento económico", "una estructura de referencia" y un plan para "ayudar a la industria privada a atender la futura demanda de sus productos". Existe la evidencia de una cierta confusión intelectual, en particular, en cuanto a la determinación de si el plan es de carácter predictivo o prescriptivo.

Todos los Gobiernos están sujetos a tener que explicar su política a una serie de personas, de manera distinta a como lo hacen con otras. Pero, una razón más para esta duplicidad del concepto es la casi religiosa creencia que los planificadores de nuestro tiempo tienen en el poder de la fe. Según afirman, sólo con que la gente pensara en que algo es probable, ello ya sería, en sí, algo que aseguraría su realización. La salvación por medio de la fe, tuvo tal influencia sobre el primitivo objetivo del 4 por 100 de Neddy, que la citada creencia fue, en cierto modo, dada de lado en el propio plan. Sin embargo, queda la parte central de su filosofía, simbolizada en la cifra del 25 por 100 fijada como objetivo.

Pero aun cuando los políticos puedan tener razones especiales para hacer uso de esta ambigüedad, ¿qué podríamos decir de aquellos académicos que emplean esta misma técnica? En ciertos aspectos, estos pronosticadores académicos tienen una idea más clara del estado de sus cálculos. Por ejemplo, la Sección de Economía Aplicada de la Universidad de Cambridge, en su publicación "Exploring 1970", señala, explícitamente, que sus resultados "no son, ni el pronóstico de lo que se espera que suceda, ni una indicación de lo que pudiera considerarse más conveniente, sino que representan nuestra mejor estimación de las consecuencias de los supuestos que proporcionarían una mejora en el *status quo*, omitiendo, sin embargo, otros supuestos que conducirían a resultados aún mejores". No está clara, sin embargo, la forma en que lo anteriormente expuesto concuerda con la cita de Alfred Marshall, que figura en el preámbulo redactado por el profesor Stone. Como dijo aquel gran hombre: "Uno de los principales objetivos de todo acto humano debería ser sugerir las probables consecuencias de las tendencias del momento", lo cual es un modo de proceder muy diferente del seguido en el "Exploring 1970", donde se supone que las tendencias actuales serán significativamente alteradas.

El Instituto Nacional de Investigación Económica y Social de Cambridge, en su obra "The British Economy 1975" examina, con algún detalle, las razones que motivan su existencia, afirmando, entre otras cosas, que los proyectos que figuran en diferentes partes del estudio ofrecen enseñanzas provechosas, de muy diversa índole. Los estudios especiales sobre determinados sectores tienen por objeto hacer resaltar la importancia de las decisiones a largo plazo y proporcionar alguna base acerca de la posible política a seguir. Las estimaciones en cuanto al consumo pueden considerarse como predicciones, mientras que las realizadas en materia de inversiones industriales y comerciales son un tanto arbitrarias. Los proyectos para el comercio exterior no constituyen un pronóstico ni son la exposición de una política, sino que sólo constituyen meros ejemplos estadísticos.

Pero, al mismo tiempo que se reconocen los diferentes matices de este ambiguo modo de proceder, se ve que en ambos estudios hay algo más que una simple sugerencia de que, dado el fin perseguido, los medios por los cuales pueden alcanzarse se establecen de una manera científica. El carácter científico de este proceso puede comprobarse al comparar las proyecciones de la balanza de pagos en los tres estudios citados, que coinciden todos ellos en que, al final del período que estamos considerando, necesitaremos tener un excedente de cierto volumen. Ahora

bien, ¿cómo conseguirlo? Una consideración obvia a este respecto es el crecimiento del comercio mundial en productos manufacturados durante dicho tiempo. El Plan Nacional presupone que este crecimiento será casi igual al de los pasados años; el Instituto Nacional considera que se producirá una reducción a menos de la mitad del nivel alcanzado en la década anterior, y "Exploring 1970", por su parte, no parece sustentar opinión alguna en este sentido. En cuanto a la participación inglesa en este comercio internacional, el Plan calcula que continuará descendiendo ligeramente; el Instituto Nacional confía en que aumentará, y el "Exploring 1970" no expresa opinión alguna sobre el particular. El Plan Nacional supone que el volumen de las exportaciones británicas aumentará, por término medio, en un 5,25 por 100 anual entre 1964 y 1970. El Departamento de Economía Aplicada de Cambridge, por otra parte, espera que aumente en un 4,1 por 100 al año desde 1960 a 1970, y de un modo considerablemente menor, en los últimos años del período, mientras que el Instituto Nacional fija esta cifra en un 3,7 por 100 anual desde 1960 a 1975, con una cierta tendencia al alza. En cuanto al valor relativo de estas exportaciones, el Plan Nacional espera, en comparación con 1964, un aumento de 180 millones de libras para el año 1970, como consecuencia de las más favorables condiciones comerciales. El Instituto Nacional, a su vez, espera un aumento de 675 millones de libras en 1975, con relación a 1960, y en cuanto a los economistas de Cambridge, no se consideran capacitados para formular un juicio.

Idéntica disparidad de criterios se observan con respecto a otras partidas en los tres pronósticos establecidos en relación con la balanza de pagos, disparidad que no puede atribuirse a los distintos períodos de tiempo que comprenden. Tampoco cabe imputarla a la peculiar dificultad de pronosticar la composición de la balanza de pagos externa. El estudio del Instituto Nacional demuestra que, derivando la producción industrial de una pauta de la demanda final, determinada de antemano, y la inversión industrial de la propia producción de la industria, requieren el establecimiento previo de coeficientes técnicos, hecho éste algo aventurado. Con razón se afirma que "la dificultad no estriba en hallar un método que pueda producir una satisfactoria proliferación de cifras, sino en encontrar muchos métodos, cada uno de ellos con cifras diferentes".

El pronóstico económico, una vez admitido, es un procedimiento inevitablemente subjetivo, pues, como reconocen los tres grupos de planificadores, el pasado sólo constituye una limitada guía para el futuro, más aún en un período en el que se espera un ritmo más acelerado en cuanto

a cambios, siendo pues el pasado menos importante todavía. El juicio previo es, por lo tanto, indispensable para la formulación de pronósticos y a él va unido el eterno peligro de la parcialidad.

Esta parcialidad, como saben los psicólogos, puede adoptar muchas formas. El optimismo o el pesimismo temperamentales, una excesiva dependencia de la moda del momento, o, igualmente, un excesivo escepticismo sobre los nuevos acontecimientos, una tendencia a tomar ciertas variables más en serio que otras porque se pueden medir más fácilmente y por prestarse mejor a un enfoque econométrico, el deseo, muy humano, de tener razón y de aferrarse a cualquier evidencia de que las cosas están sucediendo como se había previsto en un principio, lo que le inclina a uno a hacer caso omiso de otra cualquier evidencia en contrario, son todas ellas distintas formas de prejuicio que el pronosticador debe tratar de superar. Tener que adaptar su propio pronóstico a una pauta predeterminada de demanda final, no es otra cosa que un nuevo riesgo profesional más.

No existe gran dificultad en el manejo de los pronósticos para alcanzar un objetivo preseleccionado. Con la ayuda del computador se pueden conseguir modelos coherentes y plausibles, de tal manera, que desafíen cualquier refutación *ex ante*. Cuando se trata de una cuestión que no se puede probar, todo puede ser factible o puede hacerse que lo sea, con tal de que el resultado final sea siempre consecuente. A veces, las predicciones económicas parecen dar por sentado que, por satisfacer un modelo para el futuro la prueba de consistencia se convierte *ipso facto* en exacta y objetiva. Generalmente se obtiene la impresión de que la consistencia ocupa hoy un segundo puesto tras la santidad, si es que no ha superado incluso a esta última, en la moderna escala de valores establecida por los economistas. Pero, lejos de constituir una salvaguardia contra el error, este afán por la lógica puede provocarlo dando lugar, por ejemplo, al reajuste de una cifra de demanda que resultó ser exacta, para hacerla coincidir con otra relativa a la oferta y de cálculo equivocado.

Analogía con la industria

Otra mala interpretación muy corriente es la suposición de que lo que es bueno para la Imperial Chemical Industries, lo es también para Inglaterra. Por paradójico que parezca, este falso concepto parece mantenerse también, y con gran fervor, por los que estaban menos dispuestos

a aceptar la declaración de Charles Wilson de que lo que era bueno para la General Motors lo era también para los Estados Unidos de América. Evidentemente, la cuestión es algo distinta. Se dice que, como la Imperial Chemical Industries, al igual que otras grandes empresas públicas, establece sus planes a largo plazo, por la misma razón, el Gobierno debería hacer lo mismo en cuanto al conjunto de la economía. Esta analogía se quiebra en diversos puntos.

Que las grandes firmas establecen, en efecto, su planificación a largo plazo, es innegable. Es igualmente cierto que el carácter y el objetivo de esta planificación pueden ser tan ambiguos como los que corrientemente se llevan a cabo en Whitehall. Con frecuencia, su origen radica en los esfuerzos de los contables por lograr un mayor control presupuestario en los departamentos competentes en materia de gasto. Otras veces, ha nacido de las necesidades por parte de los planificadores de la producción que, naturalmente, muestran interés en la demanda a corto plazo de sus productos, aunque sólo sea para asegurar la disponibilidad de sus diversos componentes. Otros planes de la industria surgieron de la necesidad de fijar sus gastos de capital, para lo que precisaron de una amplia perspectiva a largo plazo de los recursos financieros disponibles, así como de la probable tendencia en cuanto a ventas y beneficios. Esto, a su vez, requería una investigación del mercado. En fecha relativamente reciente hicieron su aparición los economistas industriales, con sus propios y particulares conceptos de planificación, programación lineal, análisis retrospectivos, etc.

Pero, cualesquiera que sean sus antecedentes, la moderna planificación industrial se caracteriza por una función que predomina sobre todas las demás, y es que constituye el instrumento rector por excelencia. Dicha planificación es la que permite al Consejo de Administración de una gran empresa industrial mantener su control en materia de organización, atendiendo al propio tiempo a la sugerencia y dictados de los distintos jefes técnicos, tanto en las propias plantas industriales, como en los laboratorios de investigación y en el propio mercado. La planificación industrial constituye un sinónimo de control y puede considerarse como un proceso sin el cual los dirigentes y los dirigidos tendrían poca oportunidad de ejercer su mutua influencia, de manera sistemática. Un plan puede contener fallos y su preparación da lugar a toda clase de problemas, no siendo el menor de ellos su carácter de medio de control. Así, por ejemplo, las cifras que figuran en el plan elaborado por una empresa llegan a ser consideradas como el modelo o pauta de eje-

cución, y pueden mantenerse contra los que las facilitaron en un principio, existiendo una tendencia natural a exagerar las necesidades y a subestimar los probables resultados. Ahora bien, sin la existencia de un plan, resulta más o menos imposible dirigir las grandes empresas.

Se tiene la tendencia a suponer que, como quiera que un Gobierno asume también un cierto número de funciones reguladoras, debería disponer igualmente de una planificación semejante. Sin embargo, este paralelismo resulta falso, al menos en una economía como la nuestra, y parece fundamentarse sobre una equivocada noción de lo que es la autoridad en una sociedad democrática. Las relaciones del Gobierno con las diversas unidades autónomas que constituye la industria privada, e incluso con las industrias nacionalizadas, con la considerable independencia que han llegado a disfrutar estas últimas, es totalmente diferente de la relación jerárquica existente dentro de una organización comercial.

La palabra "jerárquica" no pretende indicar que los consejos de administración actúan sin ningún miramiento hacia las opiniones de sus subordinados. No podrían hacerlo así aunque quisieran y el plan al que finalmente someten a sus organizaciones es el resultado de múltiples compromisos establecidos, tanto entre el centro y la periferia de la empresa, como entre los intereses antagónicos de los diferentes departamentos (ventas, producción, etc.). Pero, una vez que un plan ha sido trazado, la empresa queda, indefectiblemente, obligada a su cumplimiento. Puede que no se lleve a cabo en su totalidad, por razones ajenas a la empresa, como, por ejemplo, el estado general del mercado, los cambios en materia fiscal o en la actuación de la competencia, pero los fallos debidos a deficiencias del propio personal no serían fácilmente tolerados por la alta administración.

Los planes del Gobierno son algo muy diferente y, en cierto modo menos directos. Excepto en el caso de sus propios departamentos de gasto, no tiene autoridad directa sobre las diversas unidades operativas. Más aún, la mayoría de las unidades de este tipo, de la industria privada, ni siquiera tienen un contacto directo con el Gobierno. Los deseos de éste han de ser desarrollados a través del organismo competente en materia de asociaciones comerciales y de otras corporaciones de carácter igualmente representativo. De esta manera, aun cuando por convencimiento o por la amenaza de sanciones, el Gobierno pudiera inducir a dicho organismo a atender sus deseos, este último no tiene autoridad sobre sus miembros. Más aún, estos miembros no sólo son autónomos sino competidores y por tanto, si eligen voluntariamente cooperar en cualquier

plan del Gobierno, esta colaboración cesaría ante la presencia de medidas encaminadas a perturbar su relación competitiva.

La diferencia entre el Plan Nacional del Gobierno y el establecido para una empresa industrial es, en términos generales, la misma que existe entre la planificación indicativa y otra de carácter imperativo. La primera constituye una declaración de intenciones y sólo puede ser puesta en práctica previa autorización y en forma indirecta. El Gobierno puede, desde luego, tomar toda clase de medidas para influir en la evolución general de la economía, pero sus facultades de intervención directa son limitadas. Asimismo la diferencia no es sólo en cuanto a propiedad y estructura sino también de propósito. El Gobierno no puede obligarse abiertamente a un objetivo determinado. Incluso el índice de crecimiento de un 25 por 100 constituye sólo uno de los actuales objetivos del Gobierno. Bastante se ha comprometido ya éste en la importante cuestión de la mano de obra, en pugna con otra obligación suya: la conservación de la armonía social. No tiene importancia en esta discusión el hecho de que el Gobierno haya o no tenido razón para actuar como lo hizo en el asunto de la inmigración.

En contraste, los planes de la industria tienen un fin relativamente claro y estable: elevar al máximo los beneficios a largo plazo. Resulta fácil aportar ejemplos de magnates industriales cuya inconsciencia o ignorancia les desvía de tales fines; todos conocemos la crudeza con que muchas empresas calculan el futuro tipo de beneficios. Pero el hecho de que muchos industriales desperdicien la hacienda de sus empresas en gastos que apenas contribuyen a la obtención de beneficios, no contradice la idea general de que la planificación industrial tiene por objeto aumentar al máximo los beneficios a largo plazo y que estos últimos proporcionen una probabilidad de consecución comúnmente aceptada. Ninguna de estas medidas existen para el planificador gubernamental. Puede pensar que existe el crecimiento pero, incluso entre prioridades económicas, este último está ocupando ahora un segundo lugar, tras el objetivo de una saneada balanza de pagos. A falta de un estado corporativo, cualquier parecido entre las indicaciones del Gobierno y los planes de la industria es, por tanto, más aparente que real.

¿Es racional la planificación?

Otra fuente de confusión muy extendida es la suposición de que este ejercicio en el cumplimiento de un propósito, cuya instrumentación es

mayormente discrecional, representa un enfoque "racional" en la administración económica. Tras este supuesto, yace el prurito de anticiparse al futuro que constituye la característica de nuestro tiempo. Así lo describía Sir Robert Shone en su reciente conferencia pronunciada ante la Royal Economy Society: "Al hombre le gusta sentir de algún modo que está determinando su propio destino. Psicológicamente no es aceptable decir simplemente a un individuo: lucha por sus propios fines y ello, en forma y alcance indeterminados, redundará en tu propio beneficio y en el de la comunidad de que formas parte." Pero se puede simpatizar con el motivo sin aceptar necesariamente las consecuencias.

Aun cuando el plan sólo constituyera un genuino intento de establecer un pronóstico coordinado, no por ello ha de deducirse necesariamente que había de ser más racional de lo que pudiera considerarse una predicción más atomizada. Como ya dijimos anteriormente, el establecimiento de pronósticos se ve particularmente influenciado por el espíritu de la época, por lo que, al ser comúnmente aceptados, sólo representan una nueva expresión numérica de dicha problemática en un momento determinado. Por tanto, lejos de ser el resultado de errores casuales, pasa a constituir una predicción con base estadística.

En estas circunstancias, si todo el mundo actúa conforme a dicha predicción, los inevitables errores pueden ser más difíciles de subsanar que si no existiera un pronóstico centralizado, caso este último en que también cabe la posibilidad de error, pero siempre de menor importancia y más fácil de corregir. Además, esta posibilidad teórica viene apoyada por los hechos políticos de la vida. El pronóstico centralizado no sólo representa inflexibilidad, en el sentido de que implica errores, sino que, al gozar de una más o menos explícita aprobación oficial, dificulta todavía más el reconocimiento de tales errores. Esta inflexibilidad se agrava más aún por la inevitable tendencia de todos los vaticinadores colectivos de tratar de hermanar, en lo posible, demanda y capacidad de producción, hecho este último que designan con el concepto de coherencia. El resultado es, desde luego, que cualquier exceso de demanda sólo se puede atender con gran dificultad.

Pero no son éstas las únicas razones que existen para dudar en cuanto a la lógica de la publicación de estos pronósticos coherentes. Supongamos, por ejemplo, que, en contra de toda nuestra experiencia, el pronóstico pudiera resultar exacto. El mero hecho de su publicación produciría frecuentemente su propia invalidación. Un caso bien conocido en este sentido fue la confiada predicción establecida al terminar la

última guerra y que preveía una crónica escasez de materias primas y un serio empeoramiento del comercio británico. El que estos augurios nunca llegaran a cumplirse se debió, en parte, a que los productores de artículos primarios se tomaron aquéllos muy a pecho, procediendo a nuevos cultivos y a la excavación de minas, por lo que el desarrollo comercial evolucionó firmemente en nuestro favor.

El propio carácter derrotista de los pronósticos económicos publicados puede también afectar a otros de mayor importancia, como, por ejemplo, el examen de los proyectos regulares de inversión del Ministerio de Comercio. Si las empresas conocieran que los gastos de capital debían reducirse el próximo año en un x por 100, podrían fácilmente limitar sus propios compromisos o aumentarlos en menor cuantía de lo originalmente prevista. El resultado podría muy bien ser que la baja real ascendiera al doble de la fijada en un principio.

Sin embargo, existe una razón más fuerte aún para poner en duda la afirmación de los planificadores en cuanto a su monopolio de la lógica. Ellos mismos admiten que un plan no es un pronóstico. Los que actúan basándose en él lo harán, pues, como un acto de fe y de confianza en la disposición por parte de todos los demás, de obrar con igual espíritu. A esto difícilmente puede llamársele conducta racional, particularmente, cuando tenemos una experiencia tan reciente de la actitud de "ver para creer", adoptada por la mayoría de los hombres de negocios. Queda aún por saber si hubiera podido mantenerse el tipo original del 4 por 100 de Neddy sin provocar excesivas perturbaciones en la balanza de pagos, incluso en el caso de que todo el mundo se hubiera comportado como si así fuera. Pero, en realidad, la gente no actuó como si lo que no había sucedido antes pudiera pasar ahora y, cualquiera que hubiese sido lo suficientemente crédulo o patriota como para tomar en serio el proyecto de Neddy, hubiera resultado por completo defraudado.

No existe una razón particular para creer que las cosas hayan de ser muy diferentes en el futuro. Algunas empresas más puede que se vean inclinadas a ajustar sus planes al "interés nacional", pero si unas actúan basándose en una suposición y otras sobre otra distinta, nos encontraremos entonces como al principio.

Después de todo, aun en el presente estado de desorden que tanto deploran los planificadores, las empresas establecen sus propias suposiciones, en forma implícita o explícita, acerca del futuro de crecimiento, si bien no llegan a formular supuestos comunes. Todo ello puede, probablemente, alcanzarse mediante objetivos colectivos. Dentro de las

líneas del plan, cabe la posibilidad de que una o dos firmas puedan culpar al Gobierno en el caso de no haberse alcanzado totalmente este objetivo en parte, tal vez, porque las otras empresas no hayan seguido su ejemplo.

Incluso si aceptamos que, por alguna razón aún por ver todas las empresas del país se muestran conformes con los objetivos generales fijados, tanto para la economía en general como para su propio grupo industrial, ¿cómo habrá de interpretar cada una de estas empresas particulares este entendimiento, para su propia política? Desde luego, el hecho radica en que estos objetivos tienen poco significado sin un mecanismo que señale la distribución del mercado, problema éste que se advierte muy claramente en el mismo Plan.

No sólo están en desacuerdo los planificadores y la industria del motor en conjunto, en cuanto a la probable demanda de vehículos en 1970 —los planificadores esperan que la demanda interior y exterior aumente en casi un 5,5 por 100, como promedio anual, desde 1964 a 1970, mientras que el pronóstico general de la industria calcula el promedio anual de aumento en un 3,6 por 100—, sino que existe también una gran discrepancia entre la opinión colectiva de la industria y “la suma de los aumentos que, en su propia producción, prevén las grandes empresas privadas”. Dicho de otro modo: el índice general de crecimiento de la economía, e incluso de la propia industria, puede ser, para una empresa determinada, mucho menos importante que su participación en el mercado.