

CAPÍTULO III

OTROS TIPOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS DE PLANIFICACIÓN

SUMARIO

1. Planificación “centralizada”	313
2. Planificación “centralizada” y socialismo.....	315
3. Planificación “centralizada” y centralización administrativa	318
4. Planificación socialista y no socialista.....	319
5. Planificación rígida y flexible	321
6. Planificación total y parcial o selectiva.....	322
7. Planificación políticamente autoritaria y liberal	324
8. Planificación concertada o democrática y unilateral o autocrática....	325
9. La planificación concertada, ¿es más o menos eficaz que la planifi- cación unilateral?	327

Capítulo III

OTROS TIPOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS DE PLANIFICACIÓN

1. Planificación “centralizada”¹

Mientras que el concepto de planificación imperativa tiene por noción opuesta la de planificación indicativa, la expresión “planificación centralizada” en alguna medida se ha constituido, durante cierto tiempo, en un símbolo representativo de los caracteres clásicos de la planificación soviética, más que en un dato característico de dicha planificación. Por de pronto, es de advertir que no existe en realidad una “planificación descentralizada” que se pueda oponer a la “planificación centralizada,” y que esta expresión ha sido utilizada para oponer la *existencia misma* de un sistema de planificación frente a los países en que las decisiones se toman libremente y sin coherencia consciente y formal.

La expresión tiene pues, un significado convencional ambiguo que la hace de difícil ubicación conceptual frente a los demás tipos de planificación. Por ello entendemos que es conveniente suprimir su uso; pero antes de hacerlo reproduciremos a continuación lo que normalmente se dice que es “planificación centralizada.”

La planificación centralizada consiste básicamente en que sea un sólo organismo central el que, con una visión de conjunto de la economía, tome las decisiones de la planificación; de allí que también se la denomina “planificación basada en decisiones centralizadas.”² No se trata de que *todas* las decisiones se toman centralmente, sino sólo las *principales*: Entre éstas las relativas a los precios y al volumen de inversión y de salarios, a las grandes líneas de los programas de producción y de inversión.³ Siempre queda, pues, un cierto margen para la libre

¹ En este punto introducimos varios cambios conceptuales con respecto a la versión anterior del presente trabajo. [Esto era en 1973. En el siglo XXI, la planificación quedó en la historia.]

² BETTELHEIM, *op. cit.*, p. 191. Ver también MEYNAUD, JEAN, *Planification Planification et politique*, París, 1963, p. 21 y ss.

³ BETTELHEIM, *op. cit. loc. cit.*

adopción de las decisiones de carácter corriente o destinadas a resolver problemas particulares.⁴

Usualmente, el plan centralizado prevé “detalladamente no sólo las metas fijadas para cada unidad económica, sino también los medios que se requieren para alcanzarlas. Respecto de estas metas, que se especifican en normas concretas, suelen darse las cifras previstas en materia de producción, insumo de material, inversiones, fuerza de trabajo, nómina de salarios, tasas medias de salarios por rama de actividad y otros importantes indicadores.”⁵ Con todo, el grado de detalle o amplitud de tales normas no es el mismo en todos los países con planificación centralizada,⁶ e incluso se ha producido una evolución en los últimos años que tiende “a estructurar y enunciar el plan central dando sólo los indicadores de carácter más general y a disminuir el alcance y el número de las normas muy detalladas que se daban a las empresas, con lo que éstas gozan de mayor autonomía e iniciativa para actuar.”⁷

Reflexiones de 1973.

Entre las varias ventajas de la planificación centralizada se menciona sustancialmente el ajuste *a priori* de la economía, el hallar por adelantado los problemas planteados por el desarrollo y solucionarlos de la misma manera, en lugar de encontrar los errores sólo *después* que ellos han sido cometidos y cuando no hay posibilidad práctica de corregirlos. Cuando el empresario individual adopta una decisión en cuanto al volumen de inversión, etc., el error o el acierto de ella “no se pone de manifiesto hasta *después*, cuando se producen los ajustes efectivos en la economía. Por eso, cuando una decisión es errónea ... no lo saben hasta que aparecen las consecuencias desfavorables, y si tienen que tomar una nueva decisión, lo erróneo o lo acertado volverá a manifestarse con retraso.”⁸ En otras palabras, la coherencia de las decisiones económicas debe asegurarse *ex ante*, y no *ex post*.⁹

Como se advierte, estas son en general características que pueden postularse para cualquier tipo de planificación, y no para una categoría específica, llámese como se la llame.¹⁰

De todo lo expuesto se desprende cómo inicialmente la expresión “planificación centralizada” se ha utilizado también para indicar una planificación rígida, detallista, que deja poco margen para la decisión de las empresas individuales; en la actualidad, al revertirse dicha tendencia y aumentarse el campo librado

⁴ BETTELHEIM, *op. loc. cit.*

⁵ Naciones Unidas, *Planificación del desarrollo económico*, Nueva York, 1963, p. 82.

⁶ Naciones Unidas, *op. loc. cit.*

⁷ Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 35.

⁸ BETTELHEIM, *op. cit.*, p. 184.

⁹ WAELBROECK, JEAN, “Les problèmes de la planification soviétique,” en el libro *Les problèmes de la planification*, *op. cit.*, p. 215 y ss., p. 218.

¹⁰ De ahí, pues, el carácter equívoco del aditamento “centralizada.”

al arbitrio de quienes habrán de ejecutar el plan, el concepto de “planificación centralizada” queda en cierta medida vacío de contenido. (Salvo, claro está, en cuanto noción opuesta a la falta total de planificación.)

En efecto, admitida la necesidad y la conveniencia de la planificación también en los países occidentales, se torna evidente que en estos también debe haber un organismo central de planificación (además de los organismos sectoriales e intersectoriales y sin perjuicio de seguir un proceso de la base hacia arriba), que compatibilizará las grandes decisiones y las canalizará en uno u otro sentido. Es por ello que con frecuencia se expresa que “la planificación debe ser centralizada, pero la ejecución descentralizada.”

Ahora bien, llegados a este punto, resultaría ser que toda planificación es en alguna medida centralizada, si por esto ha de entenderse una compatibilización final de las decisiones fundamentales del plan; se sigue de ello que las diferencias habrán de producirse más bien en otros aspectos, tales como el grado de detalle de las decisiones adoptadas centralmente, la imperatividad o indicatividad que tengan, etc.

Resulta así, a nuestro modo de ver, que el concepto de planificación centralizada se encuentra en crisis, ya que no responde en la actualidad a una realidad que se ajuste a su alcance tradicional. Estimamos por ello que al presente resulta superfluo, debiendo ser sustituido según el caso por la noción de planificación imperativa, planificación rígida, planificación socialista, etc., según cual sea el aspecto concreto al cual se deba hacer referencia. Antes de arribar a esta conclusión, con todo, es necesario mostrar cómo el concepto indicado tampoco tiene una relación demasiado estrecha con los sistemas socialistas que le dieron nacimiento, y puede por ende ser abandonado en cuanto noción técnica o científica.

2. Planificacióti “centralizada” y socialismo

Se ha dicho con cierta frecuencia que cuando la economía es de tipo socialista, y basada por lo tanto en la propiedad pública, no sólo facilita sino que también “exige” una planificación de este tipo,¹¹ es decir, “que la planificación centralizada es la única que se conforma a la estructura de una *economía socializada*.”¹² Sin embargo, ello puede resultar un juicio algo apresurado, si se separan los distintos aspectos que la planificación comporta, y se considera aisladamente esta característica de que las decisiones principales sean adoptadas centralmente.

Por ejemplo, si se toma el término en el sentido de decisión *impuesta* con cierto grado de detalle, se advierte que una economía socializada no exige inexcusablemente que la planificación sea *centralizada*. Como ejemplo de lo primero puede recordarse el caso de Yugoslavia, país *socialista* con planificación “no centraliza-

¹¹ Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 33.

¹² BETTELHEIM, *op. cit.*, pp. 192 y 193.

da:” “Las empresas de Yugoslavia son unidades autónomas que no están subordinadas por ninguna obligación particular a las autoridades en lo que respecta a sus unidades de producción. Cada empresa decide libremente su producción, sus ventas, sus precios y su política de inversiones;”¹³ “Las autoridades gubernativas tampoco determinan la parte de los ingresos retenidos que las empresas ahorran, sino que la deciden en forma autónoma los consejos de trabajadores;”¹⁴ de igual modo deciden los salarios, aunque “respetando el principio general de que todo aumento de sueldos y salarios debe corresponder a un aumento de la productividad o de los ingresos de las empresas.”¹⁵

[Como se sabe, el ejemplo desapareció.]

A la inversa, la planificación *centralizada* no es necesariamente incompatible con un sistema no socialista, primero porque ya señalamos que puede perfectamente darse un estado totalitario bajo un régimen de propiedad privada, y segundo porque las decisiones globales pueden ser adoptadas centralmente pero no impuestas imperativamente a la colectividad. Aquí es donde más se advierte la utilidad de no confundir los distintos matices de planificación en sólo dos grandes categorías: si simplificamos excesivamente la cuestión, y pensamos que toda planificación centralizada es imperativa, entonces el principio que ahora criticamos podría tener alguna justificación; pero si en cambio deslindamos correctamente lo que es decisión central, pero meramente sugerida, de lo que sea decisión central *impuesta*, vemos que aquella supuesta incompatibilidad no existe.¹⁶ Muy por el contrario, podría incluso decirse que es de la esencia de la planificación, sea o no socialista, el que exista una visión de conjunto de la economía, una consideración global y *a priori* de sus problemas, y un ofrecimiento previo de soluciones; en la economía no socialista no tiene por qué haber necesariamente sólo ajustes *a posteriori*; también puede el empresario ajustarse voluntariamente, *a priori*, a la decisión tomada centralmente coordinando por adelantado los diversos factores en juego.

Si se hablara de planificación descentralizada, para señalar el reverso de la llamada planificación centralizada, podría ser entonces para señalar dónde reside el aspecto puramente volitivo y no obligacional, si en los empresarios o en el gobierno. No se trata, pues, de que cada empresario haga una parte del plan: El plan, como tal, es siempre confeccionado por una oficina central de planificación;¹⁷

¹³ Naciones Unidas, *op. cit.*, pp. 94 y 95.

¹⁴ Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 96.

¹⁵ *Op. loc. cit.*

¹⁶ Por ello ha podido afirmarse que hay “una contraposición infundada entre la planificación estatal centralizada y la «iniciativa privada.»” MYRDAL, GUNNAR, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, 1939, p. 93.

¹⁷ Decimos una, refiriéndonos tan sólo a la unidad más simple; pues, es evidente que además de la oficina central de planificación debe haber también oficinas regionales, que apliquen los objetivos del plan central a la región; oficinas sectoriales e intersectoriales, etc.

lo que varía en la planificación centralizada es el modo en que aquella decisión de la oficina central es llevada, a la práctica: Si por propia determinación de los planificadores, o por la decisión libre e individual de los empresarios.¹⁸ Pero todo, esto demuestra que no existe diferencia sustancial entre esta clasificación y la que anteriormente vimos de planificación imperativa o indicativa, por lo que no parece justificado utilizar la expresión “planificación centralizada” y su eventual opuesto, “planificación descentralizada,” pues resultan oscuras y confusas.

Desde otro punto de vista, puede afirmarse que las decisiones tomadas centralmente con criterio imperativo, pueden estar planificadas o no, aunque es obvio que la centralización facilita la unidad de acción y la coherencia que por su parte busca lograr la planificación. Por ello puede pensarse que la planificación es de más fácil concepción y puesta en marcha en un país de decisión centralizada imperativa,¹⁹ que en un país de decisión descentralizada, por ejemplo un país estructurado como federación con estados autónomos. (Tales como la República Argentina, Brasil, Estados Unidos, México.) Por ello los países de tipo unitario ven facilitada la creación institucional de un sistema de decisiones centralizadas (el caso típico de Francia), mientras que los países de sistema federal ven dificultada esa institucionalización, por la necesidad de respetar y compatibilizar las esferas de atribuciones conferidas a cada uno de los estados que componen la federación. Ahora bien, esta relativa mayor dificultad no deriva del régimen económico (socialismo, capitalismo, economía mixta), sino del régimen político. (Centralismo o unitarismo, federalismo o descentralización.)

En suma, no existe ninguna relación necesaria entre la planificación llamada central y el sistema económico socialista, y por lo demás el concepto de planificación central de hecho se resuelve en que la decisión, o es imperativa o

¹⁸ *La ejecución descentralizada del plan en ambos sistemas.* Ambos tipos de planificación tienen un denominador común: En los dos casos la concepción y elaboración del plan se hace a través de organismos centrales y la ejecución del plan se confía a entes u organismos descentralizados. Esto último debe destacarse: Ni siquiera en la Unión Soviética, ejemplo clásico de planificación “centralizada,” se encuentra que la ejecución del plan está a cargo de los mismos órganos centrales del Estado; por el contrario, dicha ejecución es confiada a las distintas empresas estatales descentralizadas, las que operan con cierta libertad de acción en cuanto a sus decisiones corrientes. Del mismo modo, en la planificación “descentralizada,” son los entes estatales descentralizados, en la medida que existan, y los particulares, quienes proceden o deben proceder a la ejecución del plan; la diferencia residiría en que el segundo caso, tratándose de los empresarios, ellos tendrían además libertad para ajustarse o no a las prescripciones del plan.

De esto puede recogerse una enseñanza fundamental: Que aunque la concepción del plan pueda confiarse a un organismo central, siempre su, ejecución debe realizarse en forma descentralizada, sea a través de los propios entes estatales descentralizados, de los administrados o de ambos, en las respectivas medidas en que la concepción vigente los admita.

¹⁹ Y no es por ello casualidad que las primeras experiencias de planificación se hayan producido en los países socialistas, con un régimen tradicional de centralización e imposición de decisiones desde la cúspide. Tales países, partiendo de las doctrinas marxistas, preconizaron desde antaño la centralización política (GOODMAN, ELLIOT R., *Plan soviético de un Estado mundial*, México, 1964, pp. 233-313), pero en alguna medida la acompañaron de la descentralización administrativa, al nivel de la ejecución de la decisión política tomada centralmente.

es rígida, o ambas cosas a la vez. No puede adjudicársele como nota tipificatoria el producir decisiones tomadas centralmente, pues esto ocurre en todo sistema de planificación, cualquiera sea su índole; lo único que puede caracterizar a este tipo de planificación es entonces el alcance y la naturaleza de dicha decisión. Esto significa, en suma, que no existe un tipo de planificación que pueda llamarse “centralizada,” suponiendo que esto pudiera marcar una nota definitoria que caracterizara un sistema determinado de planificación; toda planificación, entonces, es en alguna medida centralizada, y las diferencias y matices se presentarán en el tipo de decisiones, en el procedimiento para adoptarlas, en el modo que se las establece, etc.

3. Planificación “centralizada” y centralización administrativa

Hemos dicho que en toda planificación existe en último análisis una centralización en las decisiones, y que lo que varía de un sistema a otro es el modo de llegar a esas decisiones, la naturaleza que ellas tengan, etc. Es por ello importante aclarar que la planificación, llámesela “centralizada” o no, no supone un sistema de centralización administrativa.²⁰

En primer lugar, la planificación supone una coordinación final entre todas las decisiones que se adopten, no necesariamente que esas decisiones sean todas dictadas por un órgano supremo. La centralización administrativa, que consiste en que un órgano superior sea el único competente para tomar las resoluciones que corresponden a la administración, no es una característica que deba acompañar a la planificación, ni que convenga tampoco que la acompañe. Por el contrario, la planificación supone una coordinación de decisiones *tomadas a distintos niveles* a efectos de que ellas sean compatibles entre sí. La decisión del órgano superior podrá ser necesaria en algunos casos para optar entre diferentes decisiones contrapuestas entre sí, o para fijar los lineamientos generales dentro de los cuales habrán de encuadrarse las decisiones particulares, pero no es en cambio conveniente que deba recurrirse a esa decisión para cada situación específica que requiera un pronunciamiento de la administración pública.

La aclaración precedente es muy importante en la práctica, por cuanto un defecto del que adolece clásicamente la administración pública es precisamente la *desmedida centralización*, que requiere decretos presidenciales para designar un empleado, darle licencia, otorgar una pensión o jubilación, etc. Es necesario en

²⁰ MANNHEIM, que postula muy enfáticamente la necesidad de un “fuerte gobierno centralizado” para la planificación (*op. cit.*, p. 130), advierte sin embargo que sólo debe insistirse en la centralización “cuando ésta sea justificada,” y que debe “oponerse firmemente a la tendencia inherente a las instituciones centralizadas, encaminada a usurpar todas las funciones,” confiéndose adecuada transmisión de poder y delegación a las autoridades inferiores (*op. cit.*, p. 133) Y agrega todavía: “Siempre que la concentración del poder se convierte en excesiva, es fácil llegar a la tiranía si se presenta una situación crítica. El poder tiene sus metamorfosis.” (*Op. cit.*, p. 137.)

cualquier caso —hágase o no planificación— permitir la delegación de facultades, desconcentrar decisiones, etc.;²¹ ninguno de estos principios se ve alterado por la creación de un proceso de planificación, en el cual, por tanto, no han de incrementarse cuantitativamente las decisiones a adoptar por el órgano superior, sino que corresponde —tal como se propugna desde antes de la planificación— liberarlo del fárrago de decisiones mínimas de que diariamente se halla recargado, dándole en cambio fundamentalmente las grandes decisiones de compatibilización de otras resoluciones, adoptadas por los demás órganos en el curso del proceso de planificación. La centralización excesiva es un error frecuente que debe, pues, evitarse.²²

4. *Planificación socialista y no socialista*

Hemos visto ya que los conceptos de “planificación centralizada” y “planificación imperativa” no necesariamente van unidos, ni tampoco “planificación centralizada” y “planificación socialista” (como ejemplo de esto último, puede recordarse nuevamente el caso [hoy inexistente] de Yugoslavia); veremos ahora en qué consiste afirmar de una planificación que ella es “socialista.”

Si partimos de la hipótesis de que la propiedad colectiva de los medios de producción es una “*conditio sitie qua non*” de un estado socialista,²³ se sigue que el carácter socialista o no de una planificación, puede decidirse atendiendo a tal circunstancia: Cuando la mitad o más de la propiedad pública, y una porción importante del resto pertenece a organizaciones que aunque no estatales participen de un cierto carácter socialista; a su vez, generalmente se admite que el

²¹ Sobre el concepto y los problemas de la desconcentración, descentralización y delegación ver nuestros libros *Empresas del Estado*, Buenos Aires, 1966, cap. I [Actualmente cap. II del Libro I, Sección IV de este t. 11.] y *Derecho administrativo de la economía*, Buenos Aires, 1967, pp. 91-101. [Actualmente Libro I del t. 9.]

²² En similar error ha incurrido, sobre todo en el pasado, la Unión Soviética: “Los planes quinquenales soviéticos... son trazados en lo fundamental, y a veces hasta en sus detalles, por el camarada Stalin, el gran maestro de la revolución.” (KURSKI, A., *La planificación de la economía nacional de la U.R.S.S.*, Moscú, 1948, p. 6, quien luego, por otra parte, se contradice o corrige el error a nivel de principios, en la p. 118.) Esto, evidentemente, atenta contra cualquier concepción racional del Estado, de la administración, o de la planificación.

²³ Así por ejemplo ESCOBAR CERDA, *op. cit.*, p. 104. Un socialista no habrá de admitir tal vez que esta circunstancia sea *cualitativamente* fundamental en su ideología, sino accidental; pero nos parece innegable de cualquier manera que ella constituye de hecho una nota saliente por excelencia, en el traspaso de un régimen no socialista a un régimen socialista.

Por lo demás, ninguna obra de esa orientación deja de enfatizar el aspecto de la colectivización de la propiedad. Así por ejemplo KURSKI, A., expresa: “El gigantesco organismo de la economía nacional soviética, fundado en la propiedad social (del Estado y cooperativo-koljosiano) sobre los medios de producción, se desarrolla a base de un plan único que traza el Estado. La principal base económica de la planificación es la propiedad del Estado...” (*Op. cit.*, p. 14.) El mismo autor incurre en el vicio conceptual propio de su orientación socio-política, al negar que pueda existir planificación sin propiedad colectiva (pp. 8 y 12), a cuyo efecto invoca a Stalin: “...sin terminar con el principio de la propiedad privada sobre los medios de producción, no crearán ustedes una economía planificada.” (*Op. cit.*, p. 8.)

porcentual de propiedad pública admisible en un país para poder ser considerado no socialista es de un 20 a un 35 %.²⁴ Pues bien, si la planificación prevé nacionalizaciones o una ampliación del sector público de la economía que rebasa tales límites, ella debe ser calificada como socialista, prescindiendo de que sea o no imperativa, centralizada, etc.; a la inversa, su posible centralización o imperatividad no la transformará en socialista si la propiedad pública no se encuentra en tales índices ni se proyecta llevarla a ellos.

La cuestión reside en parte en el grado de propiedad pública; en parte también, sin embargo, en la finalidad con que la propiedad se incorpore al sector público; toda nacionalización que no persigue un claro fin propio se transformará, consciente o inconscientemente, en un fin en sí misma, y por lo tanto en una nacionalización socializante. Como dice Robson, “Hasta donde concierne al Estado de bienestar, la nacionalización no es un fin en sí misma sino un medio para otros fines, tales como más alta productividad, contabilidad y control público, progreso técnico, mejores relaciones laborales, mejoramiento de la organización, eliminación del móvil de lucro, una tasa más alta de desarrollo de capital, control de precios, etc. De ahí que mientras que un estado socialista o comunista llevará la nacionalización de la industria o comercio a una escala total, como una cuestión de principios, un estado de bienestar nacionalizaría solamente hasta el límite requerido para alcanzar los objetivos del bienestar.”²⁵

Finalmente, conviene aclarar que al caracterizar a la planificación socialista como lo hemos hecho, excluimos de dicho concepto a los países que son socialistas en un sentido asistencial o previsional, pero no en su estructura económica. Nos referimos al caso de Suecia, Noruega, etc., naciones en las cuales se ha logrado un alto grado de justicia distributiva, se ha instituido un sistema muy perfeccionado de seguridad social, etc., lo cual hace que a veces se los denomine “socialistas” a pesar de que no han suprimido la propiedad privada. La denominación nos parece errónea en ese caso, o demasiado amplia, pues en tal tesitura todos deberían considerarse “socialistas” en la medida en que aspiren a iguales condiciones sociales; es que en esos aspectos es fácil encontrar acuerdo de opiniones, ya que se trata de fines básicamente loables: La cuestión reside en elegir el camino que se habrá de seguir para lograr esos objetivos, y si el camino elegido no es el del cambio de la estructura económica que preconizan los países más estrictamente socialistas o comunistas, entonces parece inexacto atribuirles dicha calificación.

²⁴ Y un sector privado de alrededor del 60%, correspondiendo el resto, 10% o menos, al sector cooperativo.

²⁵ ROBSON, WILLIAM A., *The Welfare State*, traducción de J. A. DIFRIERI, Buenos Aires, 1965.

5. *Planificación rígida y flexible*

Con estos datos se quiere destacar otro aspecto más que puede asumir la planificación, y que tampoco debe ser confundido con la distinción entre el carácter indicativo o imperativo de un plan. La planificación será rígida cuando establezca expresamente, en forma reglada, la conducta que deben seguir los agentes del desarrollo económico, sean ellos entes públicos o no; será flexible cuando se limite a fijar indicadores, tipos máximos o mínimos, pero admitiendo una cierta variación, una cierta discrecionalidad o libertad en cuanto al monto concreto de inversiones, de salarios, de precios, etc.

La planificación rígida puede ser indicativa o imperativa, según que sus normas, además de estrictas, utilicen la persuasión o en cambio la coacción; lo mismo ocurre a la inversa: La planificación imperativa no es necesariamente rígida, si como dijimos el plan se limita a imponer ciertos topes, sin dar normas muy detalladas en cuanto a qué es lo que las empresas deben hacer. La planificación soviética, que es [era] imperativa en todas sus etapas, presenta[ba] con todo una mayor rigidez en sus comienzos y una cierta tendencia hacia la flexibilidad,²⁶ pues el excesivo detalle de las regulaciones centrales ha probado ser perjudicial para la economía, sofocando la iniciativa de las empresas individuales.²⁷

Es importante tener presente que no es lo mismo planificación imperativa que planificación rígida o estricta, y planificación indicativa que planificación flexible; en efecto, una decisión imperativa puede ser rígida o flexible según confiera o no cierto margen de libertad, de discrecionalidad para actuar, aunque más allá de esos márgenes no permita apartarse, bajo amenaza de sanciones. Así, una disposición puede establecer que las fábricas de automóviles producirán 20.000 automóviles por año, y que en caso de no hacer estrictamente 20.000 automóviles serán clausuradas: En este caso tenemos una norma imperativa y rígida a la vez; pero si una disposición similar expresa que las fábricas mencionadas producirán *no menos* de 15.000 *ni más* de 25.000 automóviles, so pena de ser clausuradas, entonces tendremos una norma imperativa (pues si no se la cumple se es sancionado) pero flexible. (Pues deja margen de discrecionalidad para que sea decidido por la propia empresa de acuerdo a sus necesidades y conveniencias.) Una de las dificultades que más afectó a la planificación soviética en sus comienzos fue precisamente su excesivo apego al detalle de la regulación, estableciendo con demasiada minuciosidad lo que las empresas debían hacer; bien se advierte que ese detalle, a más de innecesario y perjudicial, es fácil motivo de ridículo cuando se enfrenta con una realidad múltiple, cambiante, y distinta de una empresa a otra y de un mercado local a otro.

²⁶ Naciones Unidas, *Planificación del Desarrollo Económico*, op. cit., p. 35.

²⁷ Naciones Unidas, op. cit., pp. 34 y 35. Ver también MEYNAUD, *Planification et politique*, op. cit., p. 17 y ss., quien distingue entre planificación "*legère*" y "*rigurosa*."

Exactamente lo mismo puede decirse de la planificación indicativa y la rigidez o flexibilidad. Un plan indicativo puede disponer que la empresa que por su propia voluntad decida trasladar una fábrica con cincuenta obreros a determinada región de fomento, recibirá ciertas ventajas crediticias y fiscales: En tal caso la disposición será indicativa (pues el empresario no es obligado a trasladar su fábrica), pero rígida. (Pues requiere taxativamente que la fábrica emplee cincuenta obreros.) Fácil es pensar en las tribulaciones que puede sufrir un empresario que desee dotar a su fábrica con cuarenta y cinco o sesenta obreros, cuando se presenta para acogerse al plan...

Esto demuestra que el excesivo detalle en el plan, sea éste imperativo o indicativo, aumenta considerablemente el margen y la probabilidad de error, conspirando contra su realismo y efectividad; no significa, sin duda, que deba siempre evitarse, pero sí que no es conveniente recurrir a él sino cuando parezca absolutamente necesario y se tenga la total certeza técnica de que no presentará luego dificultades de implementación, por la rigidez y estrictez de las disposiciones adoptadas.

6. *Planificación total y parcial o selectiva*

La terminología a que hace referencia el acápite puede prestarse a confusiones, por lo que interesa despejar desde el inicio algunas de sus particularidades. Por de pronto, si bien en toda planificación han existido planes sectoriales (plan siderúrgico, plan vial, plan de salud, etc.), el proceso de planificación en sí no puede ni debe estar enfocado hacia un sólo sector; está superada incluso la época en que pudo hablarse de planificación puramente económica. No cabe duda, en el estado actual de la técnica de planificación, que ésta debe ser tanto económica como social, política, cultural, etc., esto es, *global, integrada*. Esta aseveración es válida para cualquier tipo de planificación, sea ella socialista o no socialista, imperativa o indicativa, etc., por lo que no puede establecerse una distinción entre una planificación que contemple todos esos aspectos y otra que no lo haga, salvo que se lo piense con el alcance de negar a la segunda auténtico carácter técnico de planificación.

Ahora bien, aclarado que la planificación debe ser global, integrada, debe diferenciarse entre la planificación total, también llamada integral, y la planificación que por oposición a ella podría ser denominada parcial o selectiva. (Insistiendo siempre que en los *dos* casos la planificación debe ser económica, social, etc.) En la planificación total o integral ninguna actividad que se desenvuelve en la economía y en la sociedad queda fuera de las prescripciones y regulaciones del plan; en otras palabras, toda la vida del país se ve alcanzada por disposiciones que la contemplan específicamente, fijándole lo que el plan espera que ella sea. Esto ocurre en gran medida en los países socialistas, ayudado por el hecho de que la

propiedad de los medios de producción está en su totalidad en manos del Estado, lo que lleva en cierto modo con naturalidad a la regulación total de tales medios.²⁸

A primera vista pudiera parecer entonces que planificación total y planificación rígida son una misma cosa; sin embargo, debe advertirse que esa regulación total tanto puede ser rígida como flexible, pues nada impide que el plan contemple hasta la actividad más pequeña, pero no con estrictez en cuanto a lo que exactamente debe hacer, sino con amplitud que le proporcione un cierto margen de discrecionalidad.

Por oposición a la planificación total o integral,²⁹ frecuentemente hallada en los países socialistas, la planificación occidental se ha [había] decidido generalmente por abandonar la pretensión, en cierto modo excesivamente optimista, de regular todas las actividades que se desarrollan en el país; se ha [había] inclinado en cambio por regular *selectivamente* aquellas actividades consideradas estratégicas para el cambio que se busca, que puedan constituirse en motores de un desarrollo autosostenido, o que tengan un efecto multiplicador. En este aspecto, si bien la planificación contempla globalmente todos los sectores y es tanto económica como social, etc., es en cambio parcial en el sentido de que sólo interviene en las actividades que por una u otra razón estima fundamentales. Esto no quiere decir que la planificación se abstenga de intervenir en determinados sectores preestablecidos, sino que su intervención se concretará a los aspectos neurálgicos de los sectores que a su vez sean *estratégicos*³⁰ por alguna de las razones indicadas. Esto presenta la ventaja de concentrar el esfuerzo del plan en pocos puntos, pero con mayor fuerza de penetración en cada uno de ellos; si, por el contrario, se elige el camino de la planificación total, se cubrirán más aspectos y actividades, pero la dispersión del esfuerzo significará menor impacto de la planificación sobre las actividades así abarcadas.³¹

²⁸ Así WOLFF, HANS J., *Verwaltungsrecht I*, Munich y Berlín, 1965, pp. 44 y 45. [Es lo que ocurre en el siglo XXI con el sistema estatal de medios de prensa.]

²⁹ Todos los términos son relativos, y éste no puede serlo menos: No puede nunca, de hecho, llegarse a una regulación de todos, *absolutamente todos*, los aspectos de la actividad económica; lo que se quiere indicar es que en este tipo de planificación se procura ser tan completo y exhaustivo como sea posible, en cuanto a las actividades que son reguladas por el plan. La distinción entre planificación "integral o casi integral" y "parcial" la realiza también LAMBERT, M. P., "Les principaux types de planification," en el libro *Les problèmes de la planification*, Universidad Libre de Bruselas, Bruselas, 1962, p. 27.

³⁰ Van MEERHAEGHE, *op. cit.*, p. 40.

³¹ Desde luego, esta planificación selectiva o parcial no puede ser confundida con una planificación de las llamadas "para el pleno empleo," en las cuales el Estado se limita a manejar los resortes de la política bancaria, monetaria, crediticia, ya que también puede el criterio selectivo recaer justamente sobre reformas de tipo estructural, con lo cual la planificación será, en aquella distinción, de las denominadas "para el desarrollo." En otras palabras, también se pueden hacer reformar profundas con un tipo de planificación selectiva, en el alcance que aquí damos al concepto.

7. *Planificación políticamente autoritaria y liberal*

Hemos dicho anteriormente que la planificación no necesariamente se identifica con una determinada política económica, y recordamos algunas opiniones en el sentido de que la planificación podía ser propia tanto de un régimen intervencionista como de un régimen económicamente liberal.

Hablábamos allí, pues, de un liberalismo económico; en cambio ahora consideramos el liberalismo *político*, esto es, el respeto a las libertades públicas en particular y a los derechos individuales en general. Desde este punto de vista, la abolición del liberalismo económico no necesariamente implica, ni mucho menos exige, la supresión del liberalismo político. En efecto, ciertas libertades básicas en la vida del hombre: *a)* Libertad de prensa, radio, etc., y en general de expresión del pensamiento; *b)* libertad de enseñar y aprender; *c)* de entrar, transitar y salir del país; *d)* inviolabilidad del domicilio y la correspondencia; *e)* protección contra arrestos arbitrarios; *f)* garantía de defensa en juicio de la persona y de los derechos; *g)* libertad de reunión, etc., y un mínimo respeto a todos los derechos en general —un razonable ejercicio del derecho de trabajar libremente, por ejemplo—, son condiciones inherentes a una condición humana digna, a la expresión de la personalidad, y forman parte de los requisitos propios del Estado de Bienestar. Su supresión nunca puede justificarse en aras de postulados económicos, si estos persiguen como fin último una condición social digna y justa para todos los hombres, ya que los medios empleados deben ser coherentes y compatibles con los fines que a través de ellos se quiere lograr.

Algo parecido puede encontrarse en el cap. I de la Sección I de este t. 11.

El tipo de planificación que se elija nunca puede justificar, pues, que en su ejecución se proceda a suprimir aquellas libertades públicas; a la inversa, es teóricamente posible admitir que pueda existir un régimen de planificación rígida, imperativa, etc., que resulte ser políticamente liberal. Sin embargo, la realidad demuestra que ello no es así: Existe una cierta “fuerza atractiva” entre los caracteres gemelos de la planificación, y si bien puede darse un cierto grado de alternación de caracteres (por ejemplo planificación indicativa, pero socialista; planificación rígida, pero indicativa, etc.), ella no es de grado tal como para permitir una absoluta falta de continuidad: Podrán darse uno o dos o más caracteres alternados, y figurar entre ellos el carácter políticamente liberal de la planificación; pero si todos los caracteres responden a una sola línea, muy probablemente el que aquí consideramos seguirá esa misma orientación. Dicho en otras palabras: no encontraremos ninguna planificación socialista, imperativa, rígida, total, *que no sea al mismo tiempo políticamente autoritaria*. Los ejemplos concretos sobran. Pareciera de hecho muy difícil, si no imposible, que cuando el Estado es propietario de todos los medios de producción, con el consiguiente desmedido

crecimiento de su poder,³² cuando regula todo lo que debe hacerse en materia económica, y lo impone a toda la colectividad sin que nadie pueda apartarse de esas directivas de cuánto producir, cómo vender, cuánto crédito dar y obtener, etc., pueda todavía haber libertad de prensa y de expresión del pensamiento, de entrar y salir del país, de enseñar y aprender, inviolabilidad del domicilio y la correspondencia, protección contra arrestos arbitrarios, garantía de defensa en juicio, etc. Es que el peso de lo anterior —la propiedad total, la regulación total y central, la imposición total— difícilmente podrá considerarse propicia para permitir una expresión típicamente liberal en el campo del pensamiento.

Las conclusiones son obvias: Si queremos mantener un régimen de libertades públicas, en esa misma medida debemos alejarnos de una planificación que sea plenamente socialista, total, imperativa, rígida, pues será imposible que hagamos ésta sin perder aquél; ello no significa, sin embargo, que no pueda adoptarse alguno de aquellos caracteres en la planificación y mantener con todo el carácter liberal del régimen político: Pero es una dosificación que debe hacerse con mucho cuidado, para no alterar el equilibrio muy inestable de la balanza de la libertad.

A su vez, ese equilibrio debe necesariamente mantenerse si lo que la planificación busca es elevar la condición social y humana del individuo, pues un cierto margen de libertad es indispensable para garantizar la expresión y el desarrollo de la personalidad humana. En este aspecto, la elección de uno u otro tipo de planificación —políticamente autoritaria o políticamente liberal— deja finalmente de ser una cuestión solamente técnica para transformarse también en una opción valorativa. “Cualquier plan que se proponga mejorar de alguna manera la vida material y espiritual del hombre, tiene que desarrollarse por medios coherentes y conducentes a su finalidad. La libertad no puede afirmarse por medio del despotismo y la tiranía, y el bienestar general no puede conseguirse mediante el sacrificio y la opresión del hombre.”³³

Comparar parecidas reflexiones en el cap. I de la Sección I.

8. *Planificación concertada o democrática y unilateral o autocrática*

Una advertencia se impone a renglón seguido de lo que hemos expresado anteriormente: No basta que la planificación sea políticamente liberal para poder, con eso, llamarla “democrática;” esto, sin embargo, es un error muy común: Es harto

³² Como dice ESCOBAR CERDA, refiriéndose a los social-demócratas de Suecia, Noruega y Holanda, “Una de las razones principales que aducen... para no hacer de la propiedad pública de los medios de producción un fin en sí mismo, es que ellos creen que, en lo fundamental, se pueden lograr por otros procedimientos los objetivos de política económica y social que persiguen. *Temen también que la total transferencia al Estado de los medios de producción pueda lesionar la democracia política, al colocar un exceso de poder en manos del Gobierno.*” (*Op. cit.*, p. 26; la bastardilla es nuestra.)

³³ PALERM, *op. cit.*, p. 10. Esto está en estrecha relación con la distinción entre planificación autocrática y democrática, a que nos referimos más abajo.

frecuente encontrar que se asimila el concepto de “planificación democrática” con aquellos sistemas de planificación que permiten la subsistencia de las libertades públicas. Sin embargo, nada sería más erróneo, y ello se demuestra haciendo un breve análisis de otro de los matices de la planificación, aquél que se destaca cuando se la denomina “planificación (o economía) concertada.”

Esta es una de las principales características de la planificación francesa, y consiste en que la oficina de planificación no elabora el plan a puertas cerradas, sino que lo consulta, en todas las etapas de su preparación, con los representantes de la comunidad: Empresarios, organizaciones obreras, expertos en los diversos campos. En Francia, en efecto, el Comisariado del Plan es un pequeño cuerpo administrativo a alto nivel, compuesto de muy pocos funcionarios;³⁴ el Comisariado del Plan organiza luego comisiones de dos grandes tipos: *a*) Comisiones Verticales, que se ocuparán de sectores específicos de actividad (por ejemplo agricultura, trabajos públicos, energía, etc.) y *b*) Comisiones Horizontales, que tienen por misión considerar, desde un punto de vista particular, un conjunto de sectores. (Ejemplo Comisión de mano de obra, Comisión de Economía general y financiamiento, etc.) Lógicamente, las comisiones verticales son numerosas, mientras que las horizontales son pocas.³⁵

Lo fundamental es la composición de las comisiones; en ellas participan cuatro categorías de personas: 1) Representantes de los ministerios centrales, 2) representantes de las empresas públicas y de las asociaciones de empresas privadas, 3) representantes de los sindicatos de trabajadores, 4) expertos; “Los miembros más activos de las comisiones son, generalmente, los funcionarios y los patronos.”³⁶ Las comisiones trabajan sobre proyecciones preliminares efectuadas por el Comisariado del Plan,³⁷ en base a los lineamientos dados por el gobierno después de discusiones y opiniones del Consejo Económico y Social; sus trabajos son sometidos posteriormente a una “prueba de coherencia” y de prioridades para eliminar las proposiciones y las previsiones que se contradicen, y con todo ello se formula el plan que se someterá al Parlamento.³⁸ El dato más importante del trabajo de estas comisiones es que sus conclusiones por regla general deben darse por unanimidad,³⁹ lo que da precisamente el carácter de “concertada” a la planificación: Ella es fruto del mutuo acuerdo del gobierno, los empresarios y los obreros.

Desde luego, el sistema no funciona con absoluta facilidad: Hay tendencia de los empresarios a procurar obtener ventajas financieras, y del Comisariado del

³⁴ Unos treinta o cuarenta.

³⁵ 23 y 4, respectivamente, en el cuarto plan; 3 y 5/6 actualmente: Ver BÉNARD, *op. cit.*, p. 36.

³⁶ BÉNARD, *op. cit.*, p. 37.

³⁷ Conjuntamente con otros organismos estatales: Ver BÉNARD, *op. cit.*, p. 37.

³⁸ BÉNARD, *op. cit.*, p. 38.

³⁹ FOURASTIÉ, JEAN, y COURTHÉOUX, JEAN PAUL, *La planification économique en France*, París, 1963, p. 25.

Plan a favorecer ciertas inversiones o programas;⁴⁰ el acuerdo, ciertamente, a menudo será muy difícil de lograr. Hará falta seguramente una adecuada relación de fuerzas entre el Estado y las empresas “que permita al primero negociar con firmeza,”⁴¹ pero al mismo tiempo no debe haber hostilidad entre el Estado y el sector privado;⁴² por ello mismo, también, “No se puede... pregonar objetivos revolucionarios considerables, y mucho menos objetivos que amenacen fuertemente los intereses de grupos económicos y sociales dinámicos, pues esos grupos pueden perder su vitalidad muy fácilmente.”⁴³

Sin embargo, a pesar de todas esas dificultades, la planificación francesa puede ostentar con legítimo orgullo la nota distintiva de ser verdaderamente una planificación democrática, una planificación que no es elaborada por oscuros técnicos en alguna oficina recóndita, para dar algún día a luz el resultado de su trabajo, sino que se hace desde el comienzo a la luz del día, poniendo sobre la mesa de trabajo sus argumentos y discutiéndolos con los directos representantes de los sectores interesados, y llegando a un acuerdo con ellos. Ello no sólo asegura el carácter democrático de la planificación, sino que es al mismo tiempo una de las causas fundamentales de su éxito posterior,⁴⁴ del cumplimiento del plan por parte de empresarios y también, en buena medida, de las propias organizaciones sindicales.

La planificación francesa no es un ejemplo actualmente vigente.

Ello demuestra, también, como la planificación incipiente que conocemos en América Latina está lejos de ser una planificación democrática; es por el contrario claramente paternalista, incluso autocrática, por más que no socialice la economía ni suprima las libertades públicas; es éste un vicio que debe por lo tanto ser corregido, sí realmente habremos de responder en los hechos a los postulados de los cuales partimos y a los cuales queremos llegar.

9. *¿La planificación concertada, es más o menos eficaz que la planificación unilateral?*

Frecuentemente se piensa —en aquellos países en que no se ha hecho ni siquiera el intento de estructurar a la planificación como proceso democrático— que aunque sea en principio deseable, que la planificación sea concertada, ello trabaría tanto su funcionamiento que la tornaría ineficaz; que, por lo tanto, debe hacerse la planificación de manera unilateral aunque ello no esté tan acorde con los buenos principios que se postulan como correctos.

⁴⁰ BÉNARD, *op. cit.*, p. 41.

⁴¹ BÉNARD, *op. cit.*, p. 51.

⁴² BÉNARD, *op. cit. loc. cit.*

⁴³ BÉNARD, *op. loc. cit.*

⁴⁴ Ver las razones que indicamos en el párrafo siguiente.

Al margen del aspecto valorativo de la cuestión, y que en esa hipótesis se deja por lo visto de lado, no está demás señalar que constituye un error creer que la planificación unilateral puede ser más eficaz que la planificación concertada. Cuando la población no ha participado en medida alguna del proceso de elaboración del plan, y se entera de éste recién cuando es aprobado y puesto en vigor, es inevitable no sólo que carezca de todo sentido de responsabilidad y solidaridad social frente a él, sino además que lo mire con hostilidad, indiferencia o burla, y directa o indirectamente dificulte su cumplimiento en la medida de sus posibilidades. Un plan que no cuenta con el asentimiento de la comunidad, que es resistido o rechazado por ésta, difícilmente tendrá el éxito esperado, por faltarle una colaboración que puede ser indispensable; no se piense tampoco que un sistema de intensa propaganda podrá solucionar esa dificultad, porque lo único que la propaganda oficial o semioficial de una medida puede lograr es su divulgación, conocimiento; o, en el mejor de los casos, respeto, admiración o agradecimiento: *Nunca puede dar sentido de participación*, cuando no se ha participado en ninguna medida en la elaboración del plan. Y bien, sin ese contenido de participación, sin ese “sentirse responsable” en alguna proporción por el plan, la población no habrá de prestar apoyo real a su cumplimiento y le restará en consecuencia una parte fundamental de su efectividad.

La experiencia francesa en este sentido fue que debía tratarse de que el plan fuera considerado por el pueblo como una “cosa nacional,” para asegurar así el apoyo de todos, con prescindencia del gobierno imperante y del sentir político de cada uno; y ese sentido nacional sólo puede lograrlo la planificación cuando efectivamente han participado en ella los diversos sectores sociales y económicos del país.⁴⁵ “La idea fundamental de esta concepción es que, siendo simplemente indicativo, el plan no triunfará si no es aceptado por las personas interesadas en su aplicación y aún sentido por ellas como una obra colectiva, una suerte de bien común, una línea de conducta que ellas tienen interés en seguir.”⁴⁶

Por ello debe insistirse en que no basta con respetar las libertades públicas, tener un sistema de elecciones libres y una adecuada división tripartita de poderes, si además no se otorga a la población intervención activa en el proceso de planificación. Una gran habilidad de los países socialistas ha sido precisamente que a pesar de haber suprimido las libertades políticas, no han dejado en cambio de otorgar participación real a sus organizaciones de base en el proceso de elaboración del plan,⁴⁷ a la inversa, una torpeza de más de un país no socialista

⁴⁵ En igual sentido KRÜGER, *Allgemeine Staatslehre, op. cit.*, p. 580, señala que en una democracia la continuidad del plan se apoya y depende del sentimiento de la población, el cual a su vez y según dijimos solo se logra mediante su efectiva participación en el proceso.

⁴⁶ LAUBADÉRE, ANDRÉ DE, *Traité Élémentaire de droit administratif*, t. III, París, 1966, p. 503.

⁴⁷ Por supuesto, ese otorgamiento de participación en el proceso no le otorga por sí solo carácter democrático al régimen, si no existen al mismo tiempo los pilares fundamentales de un sistema democrático (elecciones libres, libertad de expresión, partidos políticos, etc.). Pero es bueno recordar

que ha intentado hacer planificación, ha sido no dar auténtica participación popular en todo el proceso, por más que haya mantenido la vigencia de las libertades públicas.⁴⁸ Es necesario hacer las cosas en forma completa y orgánica, para que el propio proceso de planificación sea sistemático y coherente consigo mismo, lo que a su vez es condición de la organicidad y efectividad de los planes que se produzcan; y según ya vimos, esa sistematicidad y coherencia la logrará la planificación no autoritaria sólo cuando, además de no alterar las libertades públicas, la representatividad y periodicidad de sus gobernantes, etc., otorgue real participación popular en el proceso de planificación, no solo a nivel de las organizaciones locales de base, sino también a nivel provincial, regional y nacional; cuando, entonces, elabore el plan en forma concertada con los representantes de los diversos sectores de la comunidad.⁴⁹ Y quede bien en claro, finalmente, que esta participación no se suple, ni ética ni prácticamente, con ningún aparato de propaganda gubernamental que se ponga al servicio del plan elaborado a espaldas de la población.

que la participación de todos los sectores es fundamental para el plan: “Sería absurdo pensar que el plan de la economía nacional puede ser trazado por unos cientos de personas que trabajan en la Comisión del Plan del Estado. El plan de la economía nacional se podrá únicamente confeccionar si... en la planificación toma parte toda la periferia de la Unión Soviética, si se refuerza todo el sistema de planificación de arriba abajo, si para la creación del plan son atraídos decenas de miles de obreros-planificadores.” (V. KUÍBISCHE, citado por KURSKI, *La planificación de la economía nacional de la U.R.S.S.*, op. cit., p. 118.)

Esa participación de los sectores, necesaria en un régimen democrático de planificación al igual que en uno socialista, ha sido también fundamental en el sistema corporativo, al punto tal que algunos encuentran cierto paralelo entre la planificación sectorial y el corporativismo (BACHELET, VITTORIO, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milán, 1957, pp. 84 y 85), lo que demuestra la relatividad de todos los términos: Este aspecto que consideramos puede, en ese alcance, participar de notas supuestamente “socialistas,” “corporativas” o “democráticas,” con todo de ser estos términos profundamente disímiles. Ver por ello, la nota siguiente.

⁴⁸ Demás está decir que también en los países no socialistas, cuando regímenes autoritarios y de fuerza alteran las libertades políticas, no son elegidos por el pueblo, etc., *no adquieren carácter democrático por haber intentado dar alguna otra participación*. La vivencia democrática no se logra, como algunos parecen pensar, simplemente por mantener un sistema económico no socialista: Es necesario además hacer funcionar plenamente el régimen democrático y republicano. En definitiva, pues, ni la participación popular en el proceso de planificación otorga por sí sola carácter democrático al régimen, ni la estructura política de la democracia representativa logra plenamente su objetivo en ausencia de canales de participación popular en el proceso de planificación. Tanto uno como otro son indispensables; y si se trata de optar, no cabe duda de que, en la disyuntiva, la opción valorativa se inclinará siempre por el sistema de la democracia representativa.

⁴⁹ Ver la nota precedente, por lo que hace al orden de prioridades de los diversos tipos de democratización de un proceso de planificación.

