

CAPÍTULO XX

TIPOS JURÍDICOS DE PLANIFICACIÓN

SUMARIO

1. Existen muchos más de dos tipos de planificación	XX-1 / 411
2. Planificación imperativa e indicativa	XX-2 / 412
3. Planificación imperativa del sector estatal de la economía.....	XX-3 / 413
4. Planificación indicativa.....	XX-4 / 414
5. Relatividad de la distinción entre planificación imperativa e indicativa	XX-6 / 416
6. Planificación centralizada	XX-6 / 416
7. Planificación centralizada y socialismo.....	XX-8 / 418
8. Planificación descentralizada	XX-9 / 419
9. Planificación centralizada, ejecución descentralizada.....	XX-10 / 420
10. Planificación socialista y no socialista	XX-10 / 420
11. Planificación integral y parcial	XX-11 / 421
12. Planificación rígida y flexible	XX-12 / 422
13. Planificación políticamente autoritaria y liberal.....	XX-12 / 422
14. Planificación concertada o democrática y unilateral o auto- crática	XX-14 / 424
15. Gráfico comparativo	XX-16 / 426

Capítulo XX

TIPOS JURÍDICOS DE PLANIFICACIÓN¹

1. *Existen muchos más de dos tipos de planificación*

Usualmente se sostiene en la doctrina que los tipos de planificación —ya restringido el concepto con las limitaciones que hemos introducido en el capítulo primero— son sólo dos: La planificación imperativa y la planificación indicativa. La primera se caracterizaría porque sus directivas son impuestas a la colectividad, como normas obligatorias de conducta, al par que la segunda es meramente sugerida por el gobierno a la comunidad, y si bien ofrece estímulos para persuadir o disuadir a los individuos a ajustarse al plan, no lo impone, y los individuos son en definitiva libres de ajustarse o no a él.

Sin embargo, a poco que se profundice sobre el tema, se advierte que bajo esa básica coincidencia en dividir dos grandes tipos de planificación, que podríamos en general identificar como la planificación soviética y la planificación occidental, se esconde una larga serie de matices de cierta importancia. Estos matices se advierten con mayor claridad cuando se toma debida cuenta de las otras denominaciones con que también se intenta calificar a la planificación soviética y occidental; se habla así de: 2º) Planificación *centralizada y descentralizada*; 3º) *socialista y no socialista*; 4º) *integral y parcial*; 5º) *rígida y flexible*; además, se agrega de la planificación occidental que ella es “democrática,” “concertada” y “liberal,” con lo que,

¹La indicada en el capítulo anterior y además: SPAGNUOLO VIGORITA, VINCENZO, “Figure di programmazione economica imperativa e costituzione, en la rey.” *Il diritto dell'economia*, n° 9, 1961, p. 1032 y ss.; del mismo autor, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Nápoles, 1959; MAZZAROLLI, LEOPOLDO, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padua, 1966; GIANNINI, MASSIMO SEVERO, “Sull' azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia,” *Rivista di diritto commerciale*, año LVII, 1959, n° 9/10, p. 313 y ss.; PREDIERI, ALBERTO, “Considerazioni su piani di sviluppo e piani territoriali,” revista *Il diritto dell'economia*, n° 10, Turín, 1961, p. 1121 y ss.; BÉNARD, JEAN; KALDOR, NICHOLAS; KALECKI, MICHAEL; LEONTIEFF, WASSILY, y TINBERGEN, JAN, *Programación del desarrollo económico*, México, 1965; MANNHEIM, KARL, *Libertad, poder y planificación democrática*, México, 1960; HACKETT, JOHN, y HACKETT, ANNE-MARIE, *Economic Planning in France*, Londres, 1963.

haciendo una nueva conjunción de características opuestas, podríamos agregar la distinción entre planificación: 6^o) *Políticamente autoritaria y políticamente liberal*, y 7^o) democrática o concertada, y unilateral o autocrática.

A primera vista esto pareciera ser un mero juego de palabras, que cubriría siempre la misma realidad; sin embargo, debe advertirse que son muy raros los ejemplos de planificación que sean a la vez, por un lado, “imperativa-centralizada-socialista-rígida-integral-autocrática-unilateral-políticamente autoritaria,” y por el otro, “indicativa-descentralizada-nosocialista-flexible-parcial-democrática-concertada-políticamente liberal.” Esa suma de características haría en cada caso el modelo más perfecto del respectivo tipo de planificación y es posible encontrar casos de países que responden íntegramente a alguno de ellos; pero la realidad más frecuente en el mundo es, a nuestro juicio, que los tipos de planificación responden principalmente a uno u otro de esos modelos, pero nunca totalmente. De allí la necesidad de investigar el significado de cada una de esas características a fin de poder luego analizar más acabadamente cuál es la naturaleza de la planificación imperante en cada país, y a fin de poder determinar con precisión no sólo cuántos tipos de planificación hay sino, lo que es más importante, qué tipo de planificación se prefiere o postula para el país que se considere. Dejamos con ello dicho que nos parece una simplificación errónea, el estimar que existen sólo dos grandes tipos de planificación, que se pudieran caracterizar en general como la “soviética” —imperativa, etc.— y la “occidental” —indicativa, etc.

2. *Planificación imperativa e indicativa*

Planificación imperativa y el régimen del Estado de Derecho. Bajo estas dos características se quiere designar el modo en que las directivas del plan están destinadas a cumplirse: Obligatoriamente o no.

La planificación imperativa, en el sentido de fijar el gobierno qué es lo que debe producirse, venderse, consumirse, etc., por parte de toda la colectividad, en principio sólo es viable bajo un régimen que no sea el del Estado de Derecho, pues implica poco menos que la lisa y llana supresión de la voluntad de los individuos, que queda así totalmente sometida a las indicaciones del plan. Con todo, no debe pensarse por ello que es necesariamente ínsita a los regímenes de tipo socialista, ya que no es patrimonio exclusivo de ellos el suprimir los principios básicos del Estado de Derecho; también en las dictaduras de centro y de derecha es perfectamente posible, desde el punto de vista teórico y práctico, imponer una planificación imperativa.

Ahora bien, identificar planificación imperativa con regímenes de fuerza —de izquierda o de derecha— es sólo válido en sus grandes líneas, y en cuanto la planificación sea *íntegramente imperativa*. Es sólo la pretensión de imponer la totalidad de las prescripciones de un plan integral lo que comporta una supresión

de los derechos individuales, ya que, por el contrario, no es desconocida ni mucho menos en los regímenes de tipo liberal la imposición de determinadas normas de conducta a la comunidad. Prácticamente no existe país en el mundo que a través de la legislación ordinaria, en el ejercicio del llamado poder de policía² sobre la salubridad, moralidad, higiene, etc., no haya establecido obligaciones y prohibiciones que los administrados están forzados a seguir, bajo amenaza de aplicación de las sanciones preestablecidas; nada de extraño habrá, por lo tanto, en que también alguna obligación o prohibición aparezca impuesta a través de la planificación. En suma, y por lo que se refiere a los particulares, la planificación no es imperativa porque tenga algunas normas impuestas a la colectividad, sino porque la totalidad o la mayor parte de sus disposiciones tengan ese carácter; lo que decide, entonces, el carácter imperativo de la planificación, es la *predominancia* de las normas obligatorias de conducta.

3. *Planificación imperativa del sector estatal de la economía*

En relación al carácter imperativo de la planificación es necesario separar conceptualmente uno de sus aspectos, cual es el del carácter que la planificación tenga con relación al propio sector estatal. Por lo que se refiere a las distintas ramas de la administración central, y a los distintos organismos, entidades, empresas, etcétera, dependientes del Estado central, pareciera que no pueda existir duda alguna de que la planificación debe ser imperativa;³ no tendría sentido que un ente autárquico se alzara contra el plan del gobierno central, y pretendiera en base a su autarquía destruir la necesaria unidad de acción del plan; esto hace a la misma naturaleza de la organización estatal y al sentido común, por lo que no podría atacarse a un plan por su carácter imperativo en relación al sector estatal, ni podrá tildárselo de “imperativo” por tal causa; dicho en otras palabras, el número de obligaciones que el plan impone a los entes estatales no puede computarse cuando se trata de determinar si se trata de un plan predominantemente imperativo o no. Con todo, esta observación no puede ser llevada a sus extremos, ya que si hay un sector estatal de la economía que es mayor que el sector privado, la imperatividad predominante del plan se desprende de esa mayoría del sector estatal antes que de la propia naturaleza de imponerse a él. Por ello, airemos que la imperatividad del plan sobre los entes estatales no debe computarse a efectos de determinar si es o no un plan imperativo, *siempre que el sector estatal sea minoritario en relación al total de la economía del país.*

²Sobre esto puede verse el trabajo “La crisis de la noción de poder de policía,” en nuestro libro *Estudios de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1963, p. 9 y ss., y *supra*, cap. X.

³“Podemos considerar que para el sector público el plan toma un carácter imperativo dado que está directamente bajo el control de los organismos responsables del plan; ello representa una posibilidad y a la vez una exigencia para seguir más fielmente el programa de acción,” BENERIA DE SURKIN y otros, *Planificación y desarrollo*, *op. cit.*, p. 131.

En otro sentido, es de advertir que si alguna duda puede haber acerca de la necesidad o la naturaleza de la planificación sobre la empresa privada, en lo que respecta a la empresa estatal “la necesidad de ella y su naturaleza amplia están más allá de discusión;”⁴ sin embargo, es un ejemplo común en nuestros países que aunque exista un plan de desarrollo la actividad de los entes públicos no está planificada ni en detalle ni en general; entes autárquicos, empresas del Estado, etc., marchan a la deriva, superponiendo su acción y realizando actividades no pocas veces contrapuestas; no existe conciencia de la necesidad de obrar en conjunto, para el logro de objetivos comunes, sino que se tiende á obrar tanto o más egoístamente que cualquier empresario común: Este último movido tal vez por el espíritu de lucro, aquéllos movidos por el espíritu burocrático de obtener mayor poder, incluso a expensas de los demás.

La actual legislación argentina sobre planificación (decreto-ley del 30-IX-66) establece que: “Las decisiones adoptadas por la autoridad responsable del sistema serán de cumplimiento obligatorio para el sector público, nacional, provincial, municipal y serán de *orientación* a las actividades del sector privado” (art. 4º), concepto que es reiterado en el art. 33, de acuerdo al cual: “Una vez aprobados los respectivos programas por el Presidente de la Nación, sus previsiones se convertirán en *imperativas* para el sector público y *orientadoras* para el sector privado.”

4. *Planificación indicativa*

En la planificación indicativa los objetivos y las disposiciones del plan no son impuestas con carácter obligatorio a la comunidad; ahora bien, si la actitud del Estado se limitara a la mera enunciación del plan indicativo, evidentemente serían débiles las posibilidades de que los empresarios y los individuos en general se ajustaran a él; el plan correría un grave riesgo de ser ineficaz.

Por ello es que la planificación indicativa supone como elemento primordial de su ejecución la fijación de elementos de “disuasión” y de “persuasión”⁵ a fin de desalentar y alentar, respectivamente, el acogimiento de los empresarios a las preceptivas del plan. Los instrumentos de persuasión, que operan simultá-

⁴ LEWIS, W. A., *La planeación económica*, México, 1957, p. 120.

⁵ En rigor, sólo cabría hablar tal vez de instrumentos de persuasión, esto es, de ventajas, privilegios, etc., que se acuerden a quienes se ajustan al plan. El elemento disuasivo surge directamente de allí, en la medida en que quien no se ajuste al plan no recibirá tales beneficios. No otro tipo de elementos “disuasivos” serían admisibles en la planificación indicativa, pues si se aplican sanciones —multas, recargos, etc.— por el incumplimiento de las normas del plan, ya salimos del mero campo de la “disuasión” para entrar a la indudable imposición de una regla de conducta. No debe olvidarse, en efecto, que es típico de una regla obligatoria precisamente el que ante su incumplimiento deba aplicarse una sanción al infractor. Sobre la noción de “deber jurídico” en este sentido, ampliar en nuestro libro *Introducción al derecho administrativo*, Buenos Aires, 1966, p. 327 y ss., especialmente p. 336 y ss.

neamente como instrumentos de disuasión (por aquello que no incluyen) son principalmente los siguientes:⁶

a) *Política crediticia*, mediante la adopción de escalas de prioridades para acordar créditos bancarios a largo o mediano plazo a las empresas que realizan inversiones que se ajustan a los objetivos del plan.

b) *Política fiscal*, gravando especialmente las actividades que se apartan de los preceptos del plan, y aligerando la carga fiscal, o incluso liberando totalmente de ciertos impuestos a las producciones que se ajustan a los objetivos del plan; descargas fiscales en favor de empresas que se instalan en zonas poco desarrolladas, etc.

c) *Política administrativa*, facilitando los trámites relativos a la radicación de ciertas industrias, al otorgamiento de licencias de importación o de fabricación; realizando “cuasi-contratos” con las empresas que aceptan modificar sus producciones o inversiones de modo que resulten compatibles con las disposiciones del plan, recibiendo a cambio la seguridad de ciertas ventajas o privilegios, no sólo mediante actos unilaterales de la administración que otro gobierno podrá el día de mañana modificar, sino mediante figuras poco menos que contractuales, esto es, acuerdos bilaterales de voluntad entre la administración y el empresario, que obligan por igual a ambos.

d) *Política de inversiones*, canalizando las inversiones de las empresas públicas de modo que fortalezcan los polos de desarrollo que se desean crear, etc.

Todas estas medidas de disuasión y de persuasión tienen así la característica común de operar de manera indirecta⁷ a diferencia de la planificación imperativa, que se dirige directamente a los individuos, imponiéndoles una determinada conducta; por ello se ha podido decir con acierto que la planificación indicativa opera en cierto modo en forma *impersonal*;⁸ según BÉNARD, “se comprueba una desaparición casi completa de *los controles directos*,”⁹ que son entonces eficazmente sustituidos por los citados controles indirectos.

⁶ Ver, entre otros, BENERIA DE SURKIN, *op. cit.*, p. 135; BÉNARD, JEAN, “Los métodos de la planificación francesa y su adaptación a los países en tías de desarrollo,” en el libro *Programación del desarrollo económico*, México, 1965, p. 35 y ss., p. 40.

⁷ Así BENERIA DE SURKIN, *op. cit.*, p. 136; BÉNARD, *op. ult. cit.*, p. 40; BETTELHEIM, *op. cit.*, p. 142.

⁸ PREBISCH, RAÚL, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, 1963, p. 72: “El Estado no prescribe la conducta de los individuos, lo que han de hacer o de dejar de hacer en la actividad económica. No adquiere potestad sobre ellos, sino un poder impersonal sobre las fuerzas que los mueven. Este poder tiene que ejercitarse fundamentalmente por medio de incentivos a la acción económica, antes que por la compulsión, una vez superados los obstáculos estructurales que sofocan el desarrollo, porque la compulsión en el funcionamiento del sistema lleva al poder arbitrario sobre los individuos” “...el poder del Estado, con ser muy grande, puede ejercerse en un plano absolutamente impersonal, sin subordinación alguna de aquéllos.” (*Op. cit.*, pp. 72 y 73.)

⁹ BÉNARD, *op. loc. cit.*

5. *Relatividad de la distinción entre planificación imperativa e indicativa*

Dijimos que lo que decide la “imperatividad” de un plan es la *predominancia* de las normas obligatorias de conducta; con ello estamos diciendo no sólo que hay lugar para medidas compulsivas dentro de la planificación indicativa, sino también que puede haber instrumentos indirectos de persuasión dentro de la planificación imperativa. Lo importante, desde luego, seguirá siendo aquello que sea más típico y frecuente dentro de las normas del plan.

Señala un informe de las Naciones Unidas, refiriéndose a la planificación de tipo imperativo, que aunque “los planes de las empresas y otras unidades económicas tienen un carácter obligatorio,”¹⁰ “la obligación de dar cumplimiento a los planes y a las normas administrativas de las autoridades supervisoras *se complementan con sistemas de incentivos* destinados a estimular el cumplimiento o la superación de los planes;”¹¹ sin embargo, “además de las recompensas por el cumplimiento o la superación de los objetivos fijados en los planes, existen también diversas sanciones por incumplimiento de los planes.”¹² En suma, la imperatividad del plan no excluye la aplicación de elementos de persuasión, ni la existencia de éstos elimina el carácter imperativo del plan; por lo demás, es obvio que el grado de “persuasión” existente en estos planes es muy limitado, ya que se complementa con la aplicación de sanciones a quienes fallan en el cumplimiento del plan; y esto último ya no puede considerarse tanto un factor de “disuasión” como una directa imposición de una conducta determinada.

No debe pensarse sin embargo que no pueda haber planificación predominantemente indicativa en un país socialista; si bien no hay actualmente ejemplos que puedan ofrecerse en este sentido (dando al término socialista el significado restringido de propiedad colectiva de más de un cincuenta por ciento de los medios de producción), nada impide desde el punto de vista teórico que ello pueda suceder; como dice BENARD, la planificación indicativa “se puede adaptar a una economía socialista desarrollada, en la cual interviniera cierta descentralización en la ejecución del plan.”¹³

6. *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

¹⁰ *Planificación del desarrollo económico*, Nueva York, 1963, p. 83.

¹¹ NACIONES UNIDAS, *op. cit.*, p. 84. Esos incentivos son, con todo, de tipo personal y directo, antes que impersonal o indirecto: Se trata de mejoras en los sueldos y salarios, primas concedidas al personal dirigente, profesional y técnico, destinar parte de la utilidad de las empresas a un fondo destinado a elevar el nivel de vida de los trabajadores, etc. Ver informe citado, p. 84; el subrayado es nuestro.

¹² *Op. cit.*, pp. 84 y 85.

¹³ BENARD, *op. cit.*, p. 35.

de la planificación; de allí que también se la denomina “planificación basada en decisiones centralizadas.”¹⁴ 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.¹⁵ Siempre queda, pues, un cierto margen para la libre adopción de las decisiones de carácter corriente o destinadas a resolver problemas particulares.¹⁶

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.”¹⁷ Con todo, el grado de detalle o amplitud de tales indicaciones no es el mismo en todos los países con planificación centralizada,¹⁸ 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 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.”¹⁹

Entre las 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.”²⁰

En realidad, el mismo argumento puede esgrimirse a la inversa, y afirmarse que cuando en una empresa individual se advierte el error cometido por el planificador central, no se está ya en condiciones de corregirlo hasta después que sus consecuencias perniciosas han sido demostradas. Por lo demás, el excesivo detalle de las regulaciones centrales ha probado ser perjudicial para la economía, sofocando la iniciativa de las empresas individuales, y ésa es la razón por

¹⁴ BETTELHEIM, *op. cit.*, p. 191.

¹⁵ BETTELHEIM, *op. loc. cit.*

¹⁶ BETTELHEIM, *op. loc. cit.*

¹⁷ NACIONES UNIDAS, *Planificación del desarrollo económico*, Nueva York, 1963, p. 82.

¹⁸ NACIONES UNIDAS, *op. loc. cit.*

¹⁹ NACIONES UNIDAS, *op. cit.*, p. 35.

²⁰ BETTELHEIM, *op. cit.*, p. 184.

la cual en los países con planificación tradicionalmente centralizada se advierte un progresivo avance hacia la descentralización.²¹

7. Planificación centralizada y socialismo

Se ha dicho con cierta frecuencia que cuando la economía es de tipo socialista, basada por lo tanto en la propiedad pública, no sólo facilita sino que también “exige” una planificación de este tipo,²² es decir, “que la planificación centralizada es la única que se conforma a la estructura de una *economía socializada*.”²³ 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.

En efecto, ni una economía socializada exige inexcusablemente que la planificación sea centralizada, ni la planificación centralizada es totalmente incompatible con un régimen de propiedad privada. Como ejemplo de lo primero puede recordarse el caso de Yugoslavia, país *socialista* con planificación *descentralizada*: “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;”²⁴ “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;”²⁵ 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.”²⁶

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

²¹ Sobre esto último ver NACIONES UNIDAS, *op. cit.*, pp. 34 y 35.

²² NACIONES UNIDAS, *op. cit.*, p. 33.

²³ BETTELHEIM, *op. cit.*, pp. 192 y 193.

²⁴ NACIONES UNIDAS, *op. cit.*, pp. 94 y 95.

²⁵ NACIONES UNIDAS, *op. cit.*, p. 96.

²⁶ *Op. loc. cit.*

no existe.²⁷ Muy por el contrario, podría incluso decirse que es de la esencia de toda 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.

8. Planificación descentralizada

Si hablamos de planificación descentralizada, para señalar el reverso de la llamada planificación centralizada, es frecuentemente 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, cómo tal, es siempre confeccionado por una oficina central de planificación;²⁸ 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.

Como se advierte fácilmente, esto no está ligado a una estructura capitalista o socialista de la economía (ya que en tales alternativas lo único que variará será que haya un empresario o un organismo del cuerpo de trabajadores para tomar la decisión y llevarla a cabo), sino en mayor grado a una concepción liberal o totalitaria del Estado: Si se han suprimido las voluntades individuales, entonces la planificación es centralizada pues toda decisión viene impuesta desde el gobierno y no se deja margen a la libre determinación del sujeto; si en cambio se planifica manteniendo un cierto ámbito de libertad individual, entonces la decisión del planificador aparece como una mera sugestión, apoyada por incentivos, pero sugestión al fin y no una imposición.

En última instancia, pues, la elección de uno u otro tipo de planificación deja de ser una cuestión puramente técnica para transformarse 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”²⁹

²⁷ 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, 1959, p. 93.

²⁸ 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.

²⁹ PALERM, *op. cit.*, p. vj. Esto está en estrecha relación con la distinción entre planificación autocrática y democrática, a que nos referimos más abajo.

9. *Planificación centralizada, ejecución descentralizada*

Vimos ya que la planificación centralizada se concibe centralmente y se impone desde la cúspide, mientras que la planificación descentralizada, si bien se puede concebir igualmente desde un órgano central, no se impone desde allí a la colectividad, sino que se sugiere simplemente a los particulares. Ambos tipos de planificación tienen sin embargo un denominador común: En ambos casos la concepción y elaboración del plan se hace a través de organismos centrales, *y en ambos casos la ejecución del plan se confía a entes, organismos o personas descentralizados*. Esto último es lo que queremos destacar ahora: 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 en 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 o de los administrados o de ambos en las respectivas medidas en que la concepción vigente los admita.

10. *Planificación socialista y no socialista*

Hemos visto ya que los conceptos de “planificación centralizada” y de “planificación imperativa” no necesariamente van unidos, ni tampoco “planificación centralizada” y “planificación socialista” (como ejemplo de esto último, puede recordarse nuevamente el caso 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 sine qua non* de un estado socialista,³⁰ es obvio que el carácter socialista o no de una planificación sólo puede decidirse atendiendo a tal circunstancia: Cuando la mitad o más de la propiedad es pública, y una porción importante del resto pertenece organizaciones que aunque no estatales

³⁰ Así por ejemplo ESCOBAR GERDA, *op. cit.*, p. 104. No debe caerse en el error vulgar de llamar “socialistas” a algunos países nórdicos (Suecia, Noruega, etc.) que tienen un avanzado régimen social en materia de asistencia, previsión, etc., pero manteniendo el sistema de la propiedad privada de los medios de producción: Estos países podrán ser “socialistas” en un sentido asistencial, pero no lo son en sentido económico; esto no es sin duda una crítica, sino una clarificación conceptual.

participan de un cierto carácter público (cooperativas, etc.) nos encontramos ante un país socialista; a su vez, generalmente se admite que el máximo porcentual de propiedad pública admisible en un país para poder ser considerado no socialista es de un 20 a un 35%.³¹ 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 incluso 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 inevitablemente 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 del bienestar, la nacionalización no es un fin en sí mismo 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 llevara 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 de bienestar.”³²

11. *Planificación integral y parcial*

Hemos señalado ya que el concepto de “planificación integral,” y no “integrada,” se refiere a la total regulación por el Estado de la vida económica del país, lo que ocurre generalmente en los países socialistas, ayudado por el hecho de que la propiedad de los medios de producción está en su integralidad en manos del Estado. No es una cosa inseparable de la otra, según vimos, pero usualmente van unidas ambas características: Toda planificación socialista es también, al mismo tiempo, total o integral.

En cambio, la planificación será en este aspecto “parcial” cuando el Estado no se fundamente en la propiedad colectiva sino en la propiedad individual; será parcial, con todo, no en el sentido de que no contemple el resto de la economía, sino de que no le impone previsiones detalladas acerca de cuál habrá de ser su acción futura; el plan se limitará de tal modo a fijar normas más o menos concretas que impondrá a los entes estatales centralizados y descentralizados, y fijará

³¹ Y un sector privado de alrededor del 60 %, correspondiendo el resto, 10% o menos, al sector cooperativo.

³² ROBSON, WILLIAM A., *The Welfare State*, trad. de J. A., Difrieri Buenos Aires, 1965.

simplemente indicadores que orienten a los empresarios privados en cuanto a qué inversiones, etc., se ajustarán más a los fines del plan nacional.

12. *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 imponga 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 siempre debe ser imperativa, pues de lo contrario la rigidez no existiría al no estar impuesta coactivamente; pero no ocurre lo mismo 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 imperativa en todas sus etapas, presenta con todo una mayor rigidez en sus comienzos y una cierta tendencia hacia la flexibilidad actualmente.³³ En este aspecto hay una íntima relación entre los conceptos de planificación centralizada y descentralizada, y rígida o flexible: toda planificación rígida es al mismo tiempo centralizada; la planificación flexible, en cambio, puede ser tanto centralizada como descentralizada, en el sentido que a este último término hemos dado más arriba.

13. *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 tanto propia de un régimen intervencionista como de un régimen liberal, de *laissez faire*.

Se trataba, pues, de un liberalismo económico el que estaba en juego; en cambio ahora consideramos el liberalismo político, esto es, el respeto de 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 —libertad de prensa, radio, etc., y en general de expresión del pensamiento; libertad de enseñar y aprender; de entrar, transitar y salir del país; inviolabilidad del domicilio y la correspondencia; pro-

³³ Ver por ejemplo NACIONES UNIDAS, *Planificación del desarrollo económico*, op. cit., p. 35.

tección contra arrestos arbitrarios; garantía de defensa en juicio de la persona y de los derechos, 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, y forman parte de los requisitos propios del Estado del bienestar. Su supresión nunca puede justificarse en aras de postulados económicos, si éstos 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.

El tipo de planificación que se elija nunca puede justificar, pues, que en la ejecución de ella se proceda a suprimir aquellas libertades públicas; a la inversa, es teóricamente posible admitir que pueda existir un régimen de planificación centralizada, 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 descentralizada, pero socialista; planificación centralizada, 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, centralizada, 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,³⁴ cuando regula centralmente 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 como para permitir una expresión típicamente liberal en el campo del pensamiento, etc.

Las conclusiones son obvias: Si queremos mantener un régimen de libertades públicas, en esa misma medida debemos alejarnos de una planificación que sea

³⁴ Como dice ESCOBAR GERDA, refiriéndose a los socialdemócratas 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; el subrayado es nuestro.)

totalmente socialista, centralizada, 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.

14. *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 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 efecto, en Francia el Comisariado del Plan es un pequeño cuerpo administrativo a alto nivel, compuesto de muy pocos funcionarios.³⁵ 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. (Ej. Comisión de mano de obra, Comisión de economía general y financiamiento, etc.) Lógicamente, las comisiones verticales son numerosas, mientras que las horizontales son pocas.³⁶

Lo fundamental es la composición de las comisiones: En ellas participan cuatro categorías de personas: 1º) Representantes de los ministerios centrales, 2º) representantes de las empresas públicas y de las asociaciones de empresas privadas, 3º) representantes de los sindicatos de trabajadores, 4º) expertos; “Los miembros más activos de las comisiones son, generalmente, los funcionarios y los patronos.”³⁷ Las comisiones trabajan sobre proyecciones preliminares efectuadas por el Comisariado del Plan³⁸ y en base a los lineamientos dados por el gobierno después de discusiones y opiniones del Consejo Económico y Social; sus trabajos

³⁵ Unos treinta o cuarenta.

³⁶ 23 y 4, respectivamente, en el cuarto plan; 30 y 5/6 actualmente: ver BÉNARD, *op. cit.*, p. 36.

³⁷ BÉNARD, *op. cit.*, p. 37.

³⁸ Conjuntamente con otros organismos estatales: ver BÉNARD, *op. cit.*, p. 37.

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.³⁹ El dato más importante del trabajo de estas comisiones es que sus conclusiones por regla general deben darse por unanimidad⁴⁰ 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 Plan a favorecer ciertas inversiones o programas;⁴¹ 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,”⁴² pero al mismo tiempo no debe haber hostilidad entre el Estado y el sector privado;⁴³ por ello mismo, también, “No se puede... pregonar objetivos revolucionarios considerables, muchos menos objetivos que amenacen fuertemente los intereses de grupos económicos y sociales dinámicos, pues esos grupos pueden perder su vitalidad muy fácilmente.”⁴⁴

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, del cumplimiento del plan por parte de empresarios y también, en buena medida, de las propias organizaciones sindicales.

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

³⁹ BÉNARD, *op. cit.*, p. 38.

⁴⁰ FOURASTIÉ, JEAN, y GOURTHÉOUX, JEAN PAUL, *La planification économique en France*, París, 1963, p. 25.

⁴¹ BÉNARD, *op. cit.*, p. 41.

⁴² BÉNARD, *op. cit.*, p. 51.

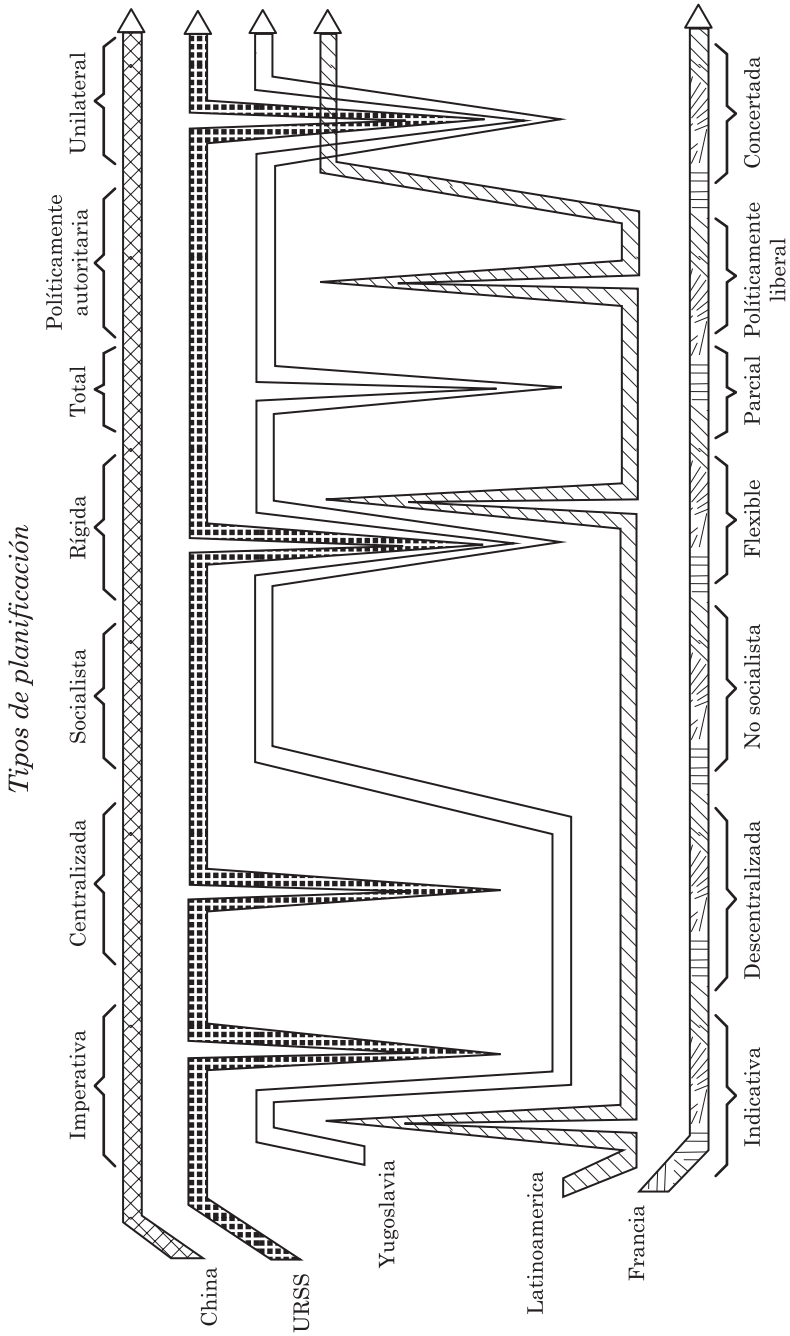
⁴³ BÉNARD, *op. loc. cit.*

⁴⁴ BÉNARD, *op. loc. cit.*

La experiencia argentina del plan de desarrollo 1962-1968 fue precisamente de planificación unilateral; en la legislación dictada en 1966, por su parte, se estableció normas que indican una finalidad distinta, aunque su evaluación sólo podrá realizarse una vez observado su funcionamiento en la práctica. De todos modos, es de destacar que de acuerdo al art. 19, inc. f), y al art. 23, inc. f), tanto las oficinas regionales como sectoriales de planificación tienen por función, entre otras, “Constituir grupos de trabajo conjunto con entidades públicas y privadas interesadas, a fin de reunir proyectos, opiniones y sugerencias que permitan un planeamiento eficiente y *concertado*,” en igual sentido, el art. 25 establece que “El Poder Ejecutivo dispondrá, oportunamente, la constitución, organización y características de entes de consulta y participación para posibilitar la concurrencia del sector privado en la formulación de planes y programas de desarrollo, nacionales, regionales y sectoriales.” Al nivel normativo al menos, puede decirse que la legislación ha intentado en principio instituir un sistema de planificación concertada; resta vez cómo funcionará el mismo en la práctica.

15. *Gráfico comparativo*

A mero título ejemplificativo de cómo pueden jugar alternativamente los distintos matices señalados de la planificación, acompañamos un gráfico en el que señalamos los distintos matices que *grosso modo* pueden tal vez imputarse a cuatro países —China comunista, la Unión Soviética, Yugoslavia, Francia y a la América Latina en general. *No se trata de una graficación científica, sino meramente didáctica*. Queda librado a cada lector la corrección del gráfico en la medida en que considere que alguno de los caracteres imputados a alguno de los países no responde a la realidad; lo importante es que aprenda a ver y distinguir cómo juegan en cada caso los múltiples aspectos y matices institucionales de la planificación, sin incurrir en la errónea simplificación de considerar que existen sólo dos grandes tipos de ella.



Sinopsis

1. No existen tan sólo dos tipos de planificación —imperativa e indicativa— sino que hay muchos matices que considerar, cada uno de los cuales puede darle una distinta naturaleza al proceso planificador: Centralizada y descentralizada, socialista y no socialista, integral o total y parcial, rígida y flexible, políticamente autoritaria y políticamente liberal, democrática o concertada, y unilateral o autocrática.

2. La planificación imperativa no es compatible con el Estado de Derecho; puede darse en un régimen de fuerza de izquierda o de derecha. La imperatividad surge de que la mayor parte de sus disposiciones, y no sólo algunas, se impongan a los individuos.

3. La planificación debe ser obligatoria para el sector público de la economía, pero esto no la transforma en “imperativa” a menos que el sector público sea mayoritario.

4. La planificación indicativa sugiere tan sólo sus criterios, pero los apoya con elementos de persuasión (política crediticia, fiscal, administrativa, de inversiones) y de disuasión. Los elementos de disuasión deben consistir en la falta de alicientes, pues si se imponen sanciones entramos dentro de la imperatividad. Los controles de la planificación indicativa son indirectos; ella actúa en forma impersonal.

5. Tanto la planificación imperativa como la indicativa se complementan, respectivamente, con elementos de disuasión o persuasión, y de imposición de algunas normas. Ello no cambia la naturaleza predominante de que se trate. La planificación indicativa puede aplicarse a un sistema socialista.

6. La planificación centralizada consiste en que las principales decisiones que afectan a la economía se tomen centralmente y a priori.

7. La economía socializada no necesariamente requiere planificación centralizada, como lo prueba el caso de Yugoslavia. A la inversa, la planificación centralizada no es incompatible con un sistema no socialista, sea porque éste sea totalitario, sea porque la decisión central no se imponga sino que se sugiera a la comunidad.

8. Cuando se habla de planificación descentralizada no se quiere decir que cada empresario hace una parte del plan: Éste es siempre hecho centralmente; lo que varía es que en el caso anterior —centralizada— el plan se impone a los empresarios, mientras que en éste es tan sólo sugerido.

9. Por ello puede decirse que tanto en uno como en otro sistema, siempre la planificación se hace centralmente y se ejecuta en forma descentralizada: En la economía socialista, los ejecutores descentralizados serán únicamente organismos

públicos o semipúblicos; en la economía no socialista, serán también ejecutores del plan los empresarios privados.

10. La planificación es socialista cuando supone o propugna que la mitad más uno de la propiedad de los bienes de producción sea pública, y una parte importante del resto pertenezca a entidades de cierto carácter público aunque no estatal; esto es así prescindiendo de que sea o no imperativa, centralizada, etc.

11. La planificación es integral cuando se fundamenta en la propiedad colectiva de todos o la mayoría de los bienes de producción; es parcial, cuando parte de la economía no es de tipo socialista.

12. La planificación es rígida cuando impone concretamente la conducta que los agentes del plan deben ejecutar; es flexible cuando se limita a fijar indicadores, toques máximos o mínimos, pero admitiendo una cierta variación o libertad en cuanto a las decisiones concretas. La planificación rígida es siempre imperativa; pero la planificación imperativa puede ser rígida o flexible, al admitir aquella discrecionalidad dentro de toques que se impongan coactivamente.

13. La planificación nunca puede técnicamente justificar la supresión de las libertades públicas, pero algunos tipos de planificación son más propensos a ello, por la concentración del poder estatal y la creación de hábitos de conducta imperativa. Puede darse cierto grado de alternación de caracteres, pero éstos tienen una cierta fuerza atractiva entre sí, y no existe una planificación que, siendo socialista, imperativa, centralizada, rígida y total, no sea al mismo tiempo políticamente autoritaria.

14. La planificación no será verdaderamente democrática si proviene unilateralmente de los organismos estatales, incluso aunque participen todos ellos: su carácter democrático se lo otorgará el ser “concertada,” esto es, elaborada con la consulta, colaboración, y sobre todo acuerdo de los sectores interesados.