

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Secretario Técnico
Adolfo Gurrieri



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1987

SUMARIO

Nota de la secretaría.	7
Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado.	9
Exposiciones inaugurales:	9
Exposición del señor <i>Norberto González</i> , Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).	9
Exposición del señor <i>César Miguel</i> , Jefe de la División del Programa Regional y de los Países de Habla Inglesa del Caribe, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).	10
Exposición del señor <i>Alfredo Costa-Filho</i> , Director General del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).	12
Planificación para una nueva dinámica económica y social. <i>Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.</i>	19
Nuevas orientaciones para la planificación: un balance interpretativo. <i>Eduardo García d'Acuña</i>	25
Notas sobre nuevas directrices en materia de planificación. <i>Brian Van Arkadie.</i>	33
La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación. <i>Harold D. Linstone.</i>	43
La planificación en economías mixtas de mercado y los paradigmas del desarrollo: problemas y alternativas. <i>René Villarreal.</i>	51
Modelos macroeconómicos y planificación en un futuro incierto. La experiencia francesa. <i>Paul Dubois.</i>	59
La planificación del desarrollo a largo plazo. Notas sobre su esencia y metodología. <i>Lars Ingelstam.</i>	69
Más allá de la planificación indicativa. <i>Stuart Holland.</i>	77
La planificación en la actualidad. <i>Yoshihiro Kogane.</i>	95
Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación. <i>Yehezkel Dror</i>	99

Agentes del 'desarrollo'. <i>Marshall Wolfe.</i>	111
Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. <i>Carlos A. de Mattos.</i>	119
Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina. <i>Sergio Boisier.</i>	139
La planificación y el mercado durante los próximos diez años en América Latina. <i>Joseph Ramos.</i>	153
Planificación y gobierno. <i>Carlos Matus.</i>	161
Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina. <i>Bernardo Kliksberg.</i>	179
Vigencia del Estado planificador en la crisis actual. <i>Adolfo Currieri.</i>	201
El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina. <i>Christian Anglade y Carlos Fortin.</i>	219
Lista de publicaciones de la CEPAL.	

Más allá de la planificación indicativa

*Stuart Holland**

El antagonismo que algunos enfoques han procurado establecer entre la planificación y la mantención de las libertades democráticas, ha sido negado en los hechos por varias economías capitalistas en la postguerra. Tal situación no se habría producido por razones de orden ideológico, sino por la necesidad de lograr un grado de equilibrio social, estructural y espacial en la distribución de los recursos. En contraste, entretanto, con el carácter imperativo de la planificación en las economías dirigidas, el Estado ha imprido una orientación indicativa a la planificación en el contexto de las economías de mercado.

Por razones pormenorizadas en la parte inicial del artículo, el autor sostiene que aunque el Estado tiene un importante papel como planificador, su acción se ha visto limitada, principalmente por la introducción de cambios significativos en la estructura productiva. Ello se refiere, sobre todo, al paso de la pequeña empresa nacional que había predominado en los años cincuenta y sesenta a la gran empresa multinacional que se hace presente a partir de la década de 1970.

El análisis de los efectos de las políticas monetaria y fiscal en algunas economías europeas, le permite al autor precisar el contenido de los argumentos en favor y en contra de la planificación indicativa. Es, sin embargo, a base del estudio detenido de la experiencia de planificación en Francia, lo que constituye el núcleo del presente trabajo. El autor busca, por un lado, rescatar los contenidos y el significado de la planificación en experiencias capitalistas y, por otra parte, ofrece algunos lineamientos para que la planificación logre mantener su permanencia en sociedades que aspiran a crecientes niveles de democracia.

*Miembro de la Cámara de los Comunes, Londres, Reino Unido.

En el paradigma de Friedrich von Hayek, el término plan es una palabra muy obscena. Polariza la distinción entre plan y mercado y supone que la aplicación de cualquier forma de planificación en una economía capitalista moderna conducirá directamente al Archipiélago Gulag y a la suspensión de las libertades democráticas.

Este argumento fue rechazado por varias economías europeas, así como por el Japón, durante la mayor parte del período posterior a la segunda guerra mundial. No fue rechazado tanto por razones teóricas o ideológicas como por las dificultades prácticas de contrarrestar la gran desproporción existente entre diferentes sectores, regiones y clases sociales en la sociedad y la necesidad de lograr un grado de equilibrio social, estructural y espacial en la distribución de los recursos.

El papel del Estado como planificador puede analizarse en otros términos. En contraste con las operaciones totalmente imperativas o cuasi imperativas del Estado como planificador en las economías dirigidas, la planificación en la economía de mercado occidental ha tenido, desde la guerra, la característica de ser indicativa, combinada con mecanismos que exhortan al capital privado a realizar su tasa de crecimiento potencial a fin de incrementar tanto las expectativas de rentabilidad como el crecimiento real de la economía.

Los planificadores, como los gestores de la demanda, estaban bien conscientes de la importancia que tenía dicha expansión de la economía interna para la balanza comercial. Sin embargo, en países como Francia, Italia y el Reino Unido estaban especialmente interesados con los problemas de la estructura comercial y no simplemente en su nivel en términos de la gestión de la demanda. Procuraban identificar los sectores o esferas de la economía con una propensión elevada a la importación, y a la inversa, los sectores con fuerte potencial exportador. Esto los involucró a su vez en cuestiones de la estructura de la actividad económica, y sobre todo de los sectores o empresas que tenían una influencia considerable sobre las tasas de crecimiento de la economía en su conjunto y el nivel de la balanza comercial. Esta preocupación por la estructura comercial de la economía estaba relacionada con el interés de los planificadores por la distribución social y espacial de la actividad.

En otras palabras, los planificadores nacionales en países como Francia, Bélgica, Italia y el Reino Unido estaban especialmente interesados,

en las décadas de 1950 y 1960, en la generación de recursos suficientes que permitieran un gasto creciente en el sector social de la economía, como también contrarrestar las disparidades crecientes en materia de producto, ingreso y empleo entre las diferentes regiones de la economía, o efectuar una convergencia entre los niveles del producto, el ingreso y el empleo entre las diferentes regiones y zonas urbanas. En la década de 1970, dado que hay zonas urbanas claves que han entrado en crisis económica, ha habido un interés mayor por la política urbana, y sobre todo por la centro-urbana, tanto en los Estados Unidos como en Europa. Sabemos que la relación entre la distribución social, sectorial y espacial de los recursos depende no sólo de la función del Estado en la sociedad, sino también de la medida en que sea posible para un gobierno lograr un aumento de las expectativas y del crecimiento real que se equipare con el crecimiento potencial de la economía en su conjunto.

No puede sostenerse que el papel del Estado como planificador haya tenido un éxito uniforme en las economías que han aplicado planes económicos de mediano plazo. Esto refleja, en parte, el grado en que la hipótesis de que el Estado podría establecer objetivos de mediano plazo para la economía ha sido cuestionada no sólo por los políticos, quienes en muchos casos han estado renuentes a publicar indicadores de fracaso o de éxito de la expansión nacional; y también el grado en que los mecanismos de la competencia desigual entre el capital meso —y microeconómico y la empresa nacional y multinacional han restringido la viabilidad de la planificación estatal en el plano de las naciones— Estado individuales.

Esta restricción no significa que el Estado carezca de un papel como planificador en el plano nacional. No obstante, se fue haciendo cada vez más claro a los propios planificadores que, a menos que sus actividades tuvieran una dimensión internacional y multinacional, el grado en que podrían compensar la desproporción y el desequilibrio sería limitado y frustrante tanto para los planificadores como para sus planes.

Parte del problema radicaba en la erosión del marco de demanda keynesiano para las políticas de planificación, debido a la introducción de cambios en la estructura de la oferta. La pequeña empresa nacional que predominaba en el período

inmediato de postguerra había cedido el paso en la década de 1970 al dominio de la gran empresa mesoeconómica multinacional en materia de producción, distribución y comercio (del griego *macro* = grande; *micro* = pequeño; *mesos* = intermedio). Esta nueva gran empresa restringió notoriamente la eficacia de las medidas keynesianas indirectas, como la política fiscal y monetaria y las modificaciones cambiarias. En la práctica, esto equivalía a un divorcio de la síntesis keynesiana entre la gestión de la macrodemanda y las estructuras de la microoferta.

Keynes más la planificación

A comienzos de la década de 1960 también estaba ganando terreno en la patria geográfica e intelectual de Keynes la convicción de que era necesario complementar las políticas keynesianas de gestión de la demanda. La tasa de crecimiento del Reino Unido en la década de 1950 había sido uniformemente inferior a la de los países continentales de Europa occidental, con la excepción de Bélgica, produciéndose déficit de pagos periódicos que acompañaban a una expansión inducida por la demanda. No cabe duda que el Reino Unido y Bélgica eran casos especiales. Ambos habían ingresado al período de postguerra con niveles de ingreso por habitante más elevados que en las demás economías mencionadas, las que podría decirse con justicia habían estado durante un tiempo poniéndose a la par con los niveles de ingreso británico y belga. Además, ambos países habían sido los pioneros en la revolución industrial original en Europa occidental, y podía decirse que habían sufrido de una especialización excesiva en lo que ahora se había convertido en industrias tradicionales o declinantes.

Además, tanto el Reino Unido como Bélgica habían fomentado tradicionalmente la inversión de capital en las colonias a expensas de la inversión directa en el país, mientras que el primero había aceptado, además, deudas a largo plazo durante la guerra, que reducían la credibilidad de la libra esterlina como moneda de reserva, y agravaban la presión sobre la libra en el caso de déficit de balanza de pagos que otros países pudieran haber sostenido en el corto plazo sin presiones para la deflación interna. Podría haber

contribuido también el factor de una oferta de mano de obra menor que la disponible en las economías en rápido crecimiento de Europa occidental continental, proveniente de la migración interregional o intersectorial.

Pero había problemas adicionales para economías en lento crecimiento como las de Bélgica y Reino Unido, que ya habían sido bosquejadas por Harrod en su aplicación pionera del análisis keynesiano al crecimiento económico. En los modelos de crecimiento de Harrod se pone el énfasis en la tasa de ahorro e inversión y en la relación capital-producto, de la inversión respectiva. Para una relación capital-producto dada, mayor inversión significará mayor crecimiento. Mediante el progreso técnico incorporado se reducirá también la relación capital-producto, incrementándose aun más la tasa de crecimiento para un determinado nivel de ahorro e inversión. Pero ambos son importantes. En otras palabras, mientras que la innovación elevará el potencial de crecimiento de una economía, la corriente misma de la innovación depende de la tasa de inversión. Y ésta, depende de las expectativas de los empresarios respecto a la tasa de crecimiento probable de la demanda de sus productos. En términos de Harrod, la tasa "justificada", en el sentido de la que ellos estiman que garantiza una tasa dada de inversión en plantas y equipos físicos. Según lo señaló Harrod en 1939, ésta podría ser inferior al potencial de crecimiento de la economía en su conjunto que es, en términos de Harrod, la tasa "natural".

Sin embargo, en condiciones de bajo crecimiento real, a la empresa privada no le interesa aumentar su tasa de inversión por encima de la que prevé como tasa de crecimiento garantizada, pues esto la dejará con un excedente de capacidad, utilidades menores, y una cuota de mercado reducida, poniendo en peligro su supervivencia a largo plazo. En otras palabras, el crecimiento escaso tiende a autorreforzarse en el sentido de que, cuando el crecimiento real es bajo, el interés privado actuará en forma tal de mantenerlo bajo.

Política monetaria y política fiscal.

En principio, esta situación podría remediarse con políticas monetarias y fiscales apropiadas. El

dinero más barato y la menor tributación a los productos intermedios y finales debería aumentar las expectativas de los empresarios respecto a la tasa de crecimiento garantizada y provocar un aumento de la tasa de inversión global. Pero en la práctica, las políticas fiscales y monetarias por sí solas no resultan suficientes.

En primer lugar, sirven para más de un propósito. Su potencial podría maximizarse si estuviera dirigido exclusivamente hacia la movilización de la inversión en determinados sectores con el otorgamiento de tasas de interés diferenciales y rebajas tributarias, sin embargo, tienen que servir también a su finalidad keynesiana tradicional de gestión del nivel de demanda macroeconómico, en que las dificultades de balanza de pagos a corto plazo que reflejan una baja tasa de crecimiento de la inversión de largo plazo podrían requerir políticas monetarias y fiscales deflacionarias, que refuerzan aun más la tendencia a la inversión escasa a largo plazo.

Además, la inversión a largo plazo tarda un tiempo considerable desde la concepción a la producción. Una empresa que requiere una planta y equipos totalmente nuevos tardará de dos a cinco años para entrar en funciones. Por lo tanto, la estimulación de la demanda mediante el empleo de medidas de política fiscal puede provocar una inflación generada por la presión de la demanda antes de que la inversión a largo plazo haya creado la producción para satisfacer esa mayor demanda.

Por último, una sucesión de ciclos de "sístole-diástole" tendrá su propio efecto desincentivador sobre la inversión a largo plazo inducida por la demanda, pues la administración tomará conciencia de que una fase expansionista puede ir seguida por políticas deflacionarias cuando haya llegado el momento de contar con nuevas capacidades provenientes de nuevas inversiones. Es poco probable que la política monetaria resulte más eficaz para estimular un aumento de la tasa de inversión en esas condiciones, dado que la reducción del costo total de un proyecto de inversión determinado mediante una tasa de interés reducida constituiría una proporción despreciable del costo directo e indirecto para la empresa respectiva, en el caso de que no fuera capaz de utilizar una proporción elevada de la capacidad de la inversión durante el mediano plazo.

Argumentos a favor de la planificación

En 1964 el propio Harrod reconoció que las políticas monetarias y fiscales tenían esas limitaciones y admitió que las economías de libre empresa necesitaban otra arma, aparte de las políticas monetarias y fiscales, para poder funcionar con eficiencia. El instrumento que él propiciaba equivalía a la institución de la planificación nacional indicativa, de la que habían sido pioneros los franceses, y que se aplicó como una importante medida de política en el plan nacional del Reino Unido del año siguiente. Según sostenía Harrod con referencia a su propio marco conceptual, dicho plan debía ser una estimación concreta del potencial de crecimiento "natural" de la economía y debía detallar sus consecuencias, sector por sector, a las industrias correspondientes mediante sus respectivos comités de desarrollo económico. Harrod admitía que dicho plan:

"debía consistir en algo más que la mera presentación de tasas de crecimiento a las industrias. Se debía pedir a éstas que formularan sus observaciones y, en caso de que ciertas partes del plan que se les habían asignado no fueran factibles, el órgano planificador debía efectuar un nuevo análisis insumo-producto a la luz de la nueva información y plantear un nuevo plan bien fundamentado en todas sus partes".

En otras palabras, según Harrod, un plan nacional desagregado sectorialmente debía tratar de intercambiar información con las empresas de modo que la tasa de crecimiento garantizada se elevara hasta igualar el potencial de crecimiento natural de la economía.

La planificación en Francia

Francia fue considerada por años como el paradigma de la planificación indicativa en una economía de mercado. Sin embargo, la planificación en la Francia de postguerra comenzó con ventajas especiales.

En primer lugar, la intervención directa del gobierno en la economía había sido una antigua característica del Estado francés, que se remontaba a Luis XIV y Colbert, y era aceptada en gran medida por el sector privado tanto en su propio interés como en el interés nacional.

Segundo, la planificación fue introducida por un individuo realmente excepcional —Jean Monnet— y en las circunstancias excepcionales de la reconstrucción de postguerra, cuando la empresa privada estaba particularmente deseosa de cooperar con una iniciativa central definida para coordinar la recuperación después de la guerra.

Tercero, estuvo acompañada por una reforma radical de la administración pública y el establecimiento de una nueva escuela de capacitación para los postulantes más destacados a ella —la Ecole Nationale d'Administration— que desde un principio enseñó el nuevo proceso de planificación y obtuvo en gran parte que fuese aceptado.

Cuarto, la planificación francesa no era meramente indicativa. El éxito que alcanzó dependía no sólo de la formulación de objetivos sectoriales según lo recomendado por Harrod, sino también de la influencia directa sobre las empresas mesoeconómicas, combinando "castigos" (sobre todo controles de precios) con "compensaciones" (donaciones y ayudas que las favorecían).

Quinto, los efectos de "retroalimentación" de la propia planificación eran considerables. En términos sencillos, cuando el crecimiento real es elevado, la planificación indicativa tiene probabilidades de resultar más eficaz que cuando éste es reducido, dado que los objetivos de crecimiento formulados tendrán mayor credibilidad para la empresa privada. De hecho, después de la guerra —y en contraste con las afirmaciones antiplanificación de Hayek y Friedman y otros— la economía francesa llegó rápidamente a una tasa de crecimiento del PNB superior a 4% anual, elevándose a 5% anual en la década de 1960.

¿Causa o efecto?

¿A qué se llega, pues, al someter a examen el modelo francés de planificación indicativa? Según Vera Lutz (Lutz, 1969): "La planificación francesa jamás había funcionado en Francia —ni podía haber funcionado ahí o en parte alguna— como una forma en gran parte 'no intervencionista' de planificación central integral. Sólo había funcionado como una planificación parcial e intervencionista. Como tal, no había sido distinta, si descartamos el apego especial a los controles de precios y a ciertas técnicas especialmente france-

sas de intervención, de la aplicada por otros países 'occidentales'. Jacques Rueff compara en forma más cruda a los planificadores franceses con "los gallos que cantaron y creyeron ser autores de la aurora".

Sin embargo, en contraste con la afirmación de Lutz, la planificación francesa no fue ni trató de ser totalmente imperativa. Shonfield ha dejado las cosas en su lugar al sostener que parte de su éxito estuvo en la medida en que fue "más que indicativa - y menos que imperativa" (Shonfield, 1975). Para muchos franceses—como en la Italia de postguerra—la planificación fue considerada como un proceso social y político mediante el cual los problemas presentes y futuros—no resueltos por el mecanismo de mercado—podían identificarse y al menos compensarse, sino podían remediarse.

En contra de lo afirmado por Rueff, la mayoría de los que desempeñaban papeles destacados en la política, los sindicatos, los negocios o el gobierno en Francia estaban conscientes de que la economía francesa había estado dominada durante medio siglo por un malthusianismo crónico. Antes de la primera guerra mundial, el crecimiento del producto en Francia fue bajo durante varios años; pero la recuperación de postguerra a partir de 1918 fue vacilante e incierta. Francia sólo en 1929 alcanzó el nivel de producto que tenía antes de la primera guerra mundial, el que después cayó con la depresión y sólo recuperó su nivel de 1929 en 1939. En cambio—durante el primer plan francés—el nivel de producto de 1939 ya se había recuperado en 1948, aumentó con posterioridad a una tasa de crecimiento compuesta de 4% anual durante la década de 1950, y se elevó a 5.5% anual durante la de 1960.

Este fue el período que literalmente transformó a Francia de un sistema preindustrial relativamente subdesarrollado en una economía industrial moderna. Los mercados laborales pudieron recurrir a las reservas de la agricultura reduciéndose la población laboral francesa en ese sector de un tercio a menos de un décimo durante un período de unos 30 años pero dicha transformación no habría sido posible sin la presión de la demanda de mano de obra ejercida por las nuevas inversiones así como el empuje migratorio de individuos con mayores expectativas sociales y menos disposición que sus padres a ocuparse "en el campo".

La justificación de la planificación

Tampoco se debe subestimar la importancia del proceso de planificación en mejorar las expectativas de crecimiento económico (alineando la tasa "garantizada" a otra natural o "potencial" más elevada para la economía). La psicología social del proceso es importante. Como lo planteó el Comisionario de Planificación que dio la pauta para la década de 1960, Pierre Masse, los planes indicativos tendían a ejecutarse por sí solos, dado que revelaban una estructura coherente de demandas y ofertas futuras a los participantes en el mercado. El hecho de que los objetivos enunciados por los planificadores no se alcanzaran, o se sobrepasaran, en determinados sectores era menos importante que la toma de conciencia por los principales agentes económicos y sociales del sistema de que la totalidad de los compradores y proveedores, competidores y colegas, suponían que había una expansión. Como lo deja en claro el título del propio libro de Masse, *Le plan ou l'anti-hazard*, los riesgos se reducían mediante el proceso social colectivo de planificación.

Una política de préstamos estatales a la industria es más eficiente cuando el crecimiento es escaso, porque la gestión estará más confiada en que hay un mercado para su producto. Además, será castigada si no mantiene una tasa elevada de inversión, pues, de lo contrario, correría el riesgo de perder la participación en el mercado a favor de otras empresas. Por tanto, hay que tomar medidas menos imperativas para que se solucionen determinados estrangulamientos en la producción o en las importaciones, y así los planificadores pueden ocuparse de ajustar el estilo y la estructura del crecimiento en vez de desplegar el esfuerzo más hercúleo de promoverla. Dadas las restricciones que inciden en las facultades de coordinación e iniciativa de todo personal de planificación, mientras menos haya que hacer, más eficaz será lo que se haga.

Si tal fue el éxito que se observó en la Izquierda, la Derecha y el Centro durante los cuatro primeros planes en Francia—hasta 1965—¿por qué el éxito fue limitado a partir de entonces? Una razón fue precisamente la dificultad de obtener el consenso social con respecto a los objetivos de empleo, inflación y gasto público. Otras fueron el comienzo de un conflicto entre motivos de prestigio, la alta tecnología y el gasto militar y

los objetivos sociales del propio plan. Cuando a fines de 1965 se debatía en el Parlamento el quinto plan francés (para 1966-1970), un destacado funcionario del plan advirtió que no había que dejarse impresionar demasiado por sus objetivos en materia de vivienda, salud, gasto social, empleo e ingreso. A su juicio, era inconcebible que Francia pudiera alcanzar estos objetivos sociales y económicos dentro del plan y asignar a la vez recursos a un disuasivo nuclear independiente (l'Arme Nucleaire) un avión supersónico y un sistema lanzador de cohetes (Force de Frappe y el programa *Diamant*), un gran sistema conexo de computadoras, en momentos en que Estados Unidos no le permitía a Francia el uso de grandes sistemas de proyectiles interconectales (Plan Calcul) así como proyectos tecnológicos de alto prestigio como el *Concorde* y un programa de energía nuclear civil. Como dijo ese funcionario, "Este círculo no se puede cuadrar". Preveo grandes tensiones sociales" (Saingeour, 1965).

Las graves tensiones sociales conmovieron las calles de París dos años y medio más tarde, en mayo de 1968. Debido en gran parte a no haberse podido resolver las mayores expectativas de la sociedad francesa, los "sucesos de mayo" pueden considerarse no sólo como un rechazo por parte de una nueva generación de jóvenes de los papeles tecnocráticos que se les había asignado en una sociedad paternalista, sino también —en parte— como el resultado del éxito más bien que del fracaso del nuevo proceso de planificación que había otorgado tal grado de coherencia a la expansión económica sostenida desde la guerra. En otras palabras, en vez de que los gallos de Rueff que crearon la aurora con su canto, el éxito mismo de la planificación dentro del sistema aumentó las expectativas políticas, sobre todo a nivel de un presidente de la República muy poderoso —De Gaulle— de que "la gallina podía poner huevos de oro".

No cabe duda que las tensiones sociales y la necesidad de satisfacer las expectativas frustradas en cuanto a vivienda, salud y sistemas educativos pasaron a ser prioritarias para el plan desde fines de la década de 1960. Sin embargo, los ajustes salariales de Grenelle a fines de 1968, mediante los cuales De Gaulle aisló la revuelta estudiantil conciliándose con los sindicatos, se apropiaron en gran parte de los recursos disponibles para un mayor gasto social.

La planificación en tela de juicio

Así, al empezar el decenio de 1960, la eficacia de la planificación declinó en Francia justo cuando se estaba exportando a otros países. En las palabras de Jacques Delors, esto se debió a que los franceses estaban pensando en otras cosas, porque estaban agobiados por la inflación y tenían un gran déficit de balanza de pagos. En esta etapa, ni siquiera se debatía el plan en el Parlamento. Para los planificadores fue la travesía del desierto. Durante este período concentraron su atención en mejorar sus técnicas, en espera de días mejores (Delors, 1978).

Así el no haberse podido involucrar a los sindicatos en un proceso de planificación que fuera más allá de la negociación salarial tradicional, y la presión que ejercían las fuerzas sociales y de clases sobre los recursos que el plan pretendía, condujeron a poner en tela de juicio la planificación.

Presiones internacionales

Como lo subraya Delors, en Francia la apertura hacia el exterior y la mayor internacionalización de la economía francesa obedecieron tanto a la decisión de unirse al Mercado Común de la Comunidad Económica Europea, como al mayor énfasis puesto en las fuerzas del mercado en general, más bien que a la planificación. Ambos factores estuvieron acompañados de "reformas", pero éstas suponían una paradoja. Las reformas propuestas en materia de planificación entrañaban modificaciones que debilitaban la propia planificación. Por una parte, la confianza indirecta en el mecanismo del mercado reducía la toma de decisiones directas de los planificadores, y los circunscribía a la formulación de planes sectoriales. Las políticas macroeconómicas se aplicaban cada vez más al margen del marco de la planificación y las variables macroeconómicas claves para el presupuesto, los precios y el crédito ya no se integraban en el proceso de planificación.

Delors sostiene que el resultado en Francia fue un período de tensión social exacerbada. Después de un período de relativa calma, la explosión de mayo de 1968 reveló las contradicciones entre la modalidad liberal privada de desarrollo y las crecientes necesidades sociales del sistema. Hubo una lucha de clases, pero tenía tres

dimensiones principales —la lucha por la redistribución del ingreso, por mejores condiciones de trabajo y por el ejercicio del poder económico. Si sólo se hubiera tratado de eso, el gobierno podría haber salido adelante. Sin embargo, según Delors, “Había otra dimensión implícita dentro de la primera. Esta era la contradicción entre la nueva clase dirigente que controlaba los grandes negocios y las clases medias tradicionales de agricultores, tenderos, y pequeños empresarios. El gobierno y el poder conservador necesitaban a la primera para asegurar sus políticas y su prosperidad económica. Pero también le eran indispensables estas últimas para poder mantenerse en el poder mediante el voto. Este era su dilema cruel: tratar de conciliar a la clase media tradicional con los criterios de industrialización percibidos por la tecnoestructura y la nueva clase dirigente. El plan no le servía para esto pues significaba transparencia y coherencia de objetivos. Pero el dilema tampoco podía solucionarse mediante la incoherencia clandestina. El hecho de no resolverlo derivó en un agravamiento de la inflación” (Delors, 1978).

El sector mesoeconómico

En Francia, el sector mesoeconómico había sido buscado conscientemente por los formuladores de políticas en planes sucesivos, por muy inconscientes que hubieran estado del concepto mismo o de sus consecuencias para la política económica. En virtud de la filosofía de que lo grande es mejor en materia de competencia internacional, y de la toma de conciencia de que las reparticiones gubernamentales sólo pueden manejar un número reducido de empresas con eficacia mediante la negociación directa, los planificadores habían procurado establecer lo que denominaron la relación 80:20, en que el 80% de los mercados dados serían controlados por el 20% de las empresas. El Estado como planificador procuraba fomentar las fusiones.

Sin embargo, según Delors, se encontraron confrontados con el problema de saber quién controla la asignación real de recursos y quién se beneficia con la planificación. A medida que la planificación francesa salía de la fase de recuperación, se vio que en el sector privado mermaba la confianza en las medidas puramente indicati-

vas. Los objetivos de planificación tenían que ir acompañados de una gama de “caramelos” tales como contratos gubernamentales, concesiones fiscales, tasas de interés subvencionadas y donaciones como incentivos para persuadir a las principales empresas de que hicieran lo que el sector podía ser obligado a hacer mediante acciones más imperativas. La fórmula de la planificación francesa como imperativa para el sector público e indicativa para el privado —cultivada aún en 1976 por el Presidente Giscard d’Estaing— era en gran parte la hoja de parra que ocultaba la subvención fiscal masiva al sector privado. Según sus apologistas, como Masse, la planificación francesa se consideraba como la coordinación de la empresa privada en beneficio del interés público. Pero en la práctica, podría considerarse más bien como la coordinación pública del interés privado, con el empleo de fondos públicos, para lo que el sector privado de todos modos quisiera hacer. Habiendo tan pocas empresas, el Estado tenía pocas alternativas.

Podría suavizarse el argumento, en principio, en el caso de los controles de precios. Pero los controles generales de precios pueden convenir a los grandes negocios del sector mesoeconómico en la medida en que están ocupados de aumentar su dominio monopolístico de determinados mercados nacionales. Cuando la productividad derivada de beneficios por innovaciones en cuanto a tamaño y mayores escalas es menor en las grandes empresas que en las pequeñas, los controles generales de precios comprimen con mayor firmeza las utilidades de las pequeñas empresas que de las grandes. Por ende, los controles estatales de precios utilizados como un instrumento de planificación, ya sea por razones de competitividad internacional o también como parte de un contrato entre el Estado y la mano de obra organizada, pueden operar en realidad como un poderoso instrumento para la concentración y centralización del capital.

Cuando la concentración y la tendencia al monopolio habían avanzado bastante, como ocurría en Francia hacia 1965, el capital del sector mesoeconómico presionó para obtener menores controles de precios y mayor libertad de mercado. Y lo consiguió —libre de la vista del público— en las salas de reuniones de la Junta de Hacienda y Comercio del Ministerio de Hacienda. Uno de los resultados, incluso antes de los aumentos de

precios de los productos básicos y del petróleo, posteriores a 1970, fueron grandes presiones inflacionarias.

En suma, los planificadores que procuraban promover la gran empresa en Francia fueron hadas madrinas más bien que padres de la concentración de capital: patrocinaron, favorecieron y ayudaron un proceso que ocurría fundamentalmente mediante el mecanismo del mercado. Las jóvenes empresas europeas patrocinadas por los planificadores crecieron hasta dominar la economía, lo que llegó a plantear la pregunta de quién planificaba a quién —los planificadores a las empresas, o las empresas al plan.

Crisis y declinación

El sexto plan (1970-1975), a semejanza de las principales autoridades económicas de otros países, tampoco logró prever el alza del petróleo a partir de 1973. El grado de certidumbre relativa sobre la dirección general de la economía, que había sido evidente y acertado desde antes de 1950 hasta mayo de 1968, quedó fundamentalmente debilitado. La relativa complejidad del procedimiento de planificación de Monnet-Masse, con sus comités sectoriales de modernización, sus modelos econométricos cada vez más complejos y sus pronósticos más detallados, perdieron credibilidad, tanto entre los funcionarios públicos como entre los hombres de negocios, debido a un ámbito mundial cada vez más incierto. El alza del petróleo a partir de 1973 fue un golpe muy duro para Francia, pues es una nación cuya economía interna depende en un 85% de energía importada.

Como muy bien acotan Estrin y Holmes el séptimo plan (1975-1980) pasó a considerarse cada vez más como una tarea de relaciones públicas del gobierno (Estrin y Holmes, 1983). En 1975, mientras las demás principales economías del mundo apretaban los frenos en vez de ajustar la dirección luego de las alzas de la OPEP, el desempleo elevado afectó a Francia por primera vez desde de la guerra. El séptimo plan estipulaba que el retorno al pleno empleo era uno de los objetivos fundamentales del plan. Sin embargo, en contraste con los planes previos de postguerra no describía cómo podía lograrse esto, mientras el gobierno trataba en realidad de disimular los cálculos de los planificadores, quienes se percataron

de que este objetivo no podía satisfacerse con las políticas relativamente deflacionarias perseguidas por el propio gobierno. El paradigma keynesiano que había prevalecido en relación a la política macroeconómica en Francia durante todo el período de postguerra empezó entonces a ser puesto en duda cada vez más por los monetaristas y los que deseaban reducir las fronteras del sector público y otorgarles prioridad a las fuerzas del mercado.

En 1980, con la publicación del octavo plan nacional, era evidente que el gobierno francés presocialista tropezaba con dificultades considerables para asegurar la generación básica de recursos a nivel macroeconómico, o una escala suficiente de redistribución sectorial y social para compensar las tensiones creadas por el desempleo en las industrias tradicionales tales como el procesamiento de palabras y el procesamiento de datos en el sector servicios, encabezado por Simon Nora (El informe Nora). El informe Nora y Minc prevía graves tensiones sociales no sólo por el debilitamiento del empleo industrial debido a la modernización, sino también por la introducción de procesadores de palabras y datos en el sector servicios de la economía, donde se prevía que podría provocar el desempleo del 90% de la fuerza laboral existente dentro de 20 ó 30 años. Aunque la economía francesa había logrado sostener el proceso de industrialización en el tercio de siglo posterior a la segunda guerra mundial atrayendo a los vástagos de campesinos y agricultores a la industria y los servicios, la observación hecha por Nora no pasó inadvertida ni en Francia ni en el exterior.

El contexto internacional

No es evidente que la falta de soberanía económica demostrada en el caso británico estribara fundamentalmente en el poder limitado de la planificación indicativa y de los incentivos para aprovechar a las empresas multinacionales que dominaban por entonces la mitad del producto británico comercializable. Italia y Francia, por ser menos multinacionales, no encaraban el mismo problema o no lo sufrían en la misma escala. Jean Benard y Bela Belassa han afirmado que el ingreso en la CEE socavó las bases de algunas de las palancas claves de planificación del período de la cuarta República en Francia —en particular la

amenaza de que se reducirían los aranceles si una gran empresa no se ajustaba a la interpretación que los planificadores tenían del interés público. Pero no es claro que los planificadores estuvieran ejerciendo una influencia tan poderosa a través de este medio como para justificar la conclusión de que el ingreso en la CEE hubiera mermado las facultades de los planificadores. También era importante quizá el mayor poder negociador de las pocas empresas que en el decenio de 1960 habían llegado a dominar determinados sectores de la economía. Para entonces, la gran empresa reconstruida había llegado en Francia a hacer problemática la mediación del Estado entre el interés público y el privado.

Un argumento clave es que la liberalización creciente del comercio y los pagos en la economía mundial occidental en su conjunto desde fines del decenio de 1950 fue decisiva para erosionar el poder negociador del Estado en relación con el capital mesoeconómico. En cuanto a los aranceles, la Ronda Kennedy tuvo el objetivo de reducir el arancel externo común de la CEE para los productos industriales a un promedio insignificante de 6%. La abolición por la CEE de los aranceles internos sólo precedió al logro por los estadounidenses de la virtual liberalización total del comercio. El alza del mercado de los eurodólares precedió a la unión monetaria de la CEE con el establecimiento de una euromoneda efectiva, a la que tenían un acceso libre y expedito la mayoría de las grandes empresas de casi todos los países. La declinación de la función del FDES (Fondo de Desarrollo Económico y Social) en Francia y de la KfW (Corporación de Préstamos para la Reconstrucción) en Alemania Federal, como prestamistas a las grandes empresas, parece haber acompañado en parte esta tendencia.

Crisis fiscal

El cambio real a favor del capital y contra las finanzas públicas en el decenio de 1960 adoptó la forma de un mayor interés por parte de los planificadores y las autoridades públicas para lograr la competitividad internacional mediante el fomento de las exportaciones en las nuevas condiciones de liberalización.

En Gran Bretaña, las tasas nominales de impuestos sobre las sociedades habían sido totalmente compensadas hacia 1970 por una mayor

escala y variedad de bonificaciones, subsidios y donaciones gubernamentales a la industria. Como el sector comercial exportador representaba a las industrias manufactureras que transformaban las materias primas y los insumos energéticos en bienes para la distribución de servicios, ellos representaban, en la práctica una pérdida de eficacia para hacer tributar al sector productivo de la economía. En Francia, gran parte de la generosidad del sector público al sector privado parece haber ocurrido en el silencio de los corredores del Ministerio de Hacienda y ser menos susceptible de una evaluación precisa; pero, en todo caso, la tributación en Francia tendió a ser más regresiva y menos sesgada hacia el sector empresarial que en el Reino Unido. En Italia ha habido siempre algo de verdad en la opinión por lo demás chistosa que, de todas maneras, la gran empresa pagaba pocos impuestos o no los pagaba, manteniendo un juego de libros para el gobierno y otro para sí misma.

En la medida en que el capital multinacional estaba ejerciendo una influencia creciente en Europa occidental, la técnica de la fijación de precios de transferencia puso a las grandes empresas que operaban en más de un país en situación de incrementar el costo nominal de las exportaciones procedentes de las filiales del exterior, en forma tal de minimizar las utilidades en cualquier país o grupo de países en que la tributación nominal fuera elevada, "blanqueando" con frecuencia los fondos respectivos mediante la exoneración de impuestos en otros países. El resultado fue una inclinación creciente, dada la tendencia multinacional, a que las empresas mesoeconómicas que podían pagar más impuestos pagaran pocos o no pagaran ninguno.

Inflación y planificación

Dado que a fines de la década de 1960 las grandes empresas del sector mesoeconómico habían pasado a representar un tercio de la actividad económica de las principales economías de Europa occidental (por ejemplo, en la CEE en 1981 un tercio del PNB estaba representado por sólo 140 empresas), esta disminución de la tributación efectiva planteó una crisis fiscal para los estados que habían llegado a suponer que podían financiar sin dificultades, el mayor gasto público cons-

tantemente. En otras palabras, se socavó notoriamente la base fiscal del "Estado Keynesiano".

El gasto público se financiaba cada vez más mediante empréstitos y no a través de la tributación proveniente de los sectores productivos de la economía. Los costos de dichos empréstitos se cubrían cada vez mediante la tributación regresiva de los asalariados, que respondían a la amenaza contra sus ingresos reales con mayores exigencias de un ingreso nominal más elevado.

Los mayores costos salariales proporcionaban a su vez al capital privado el argumento para sostener que no podía apoyar las políticas estatales de restricción de precios. La inflación de los precios de los productos (que en muchos casos representaba la fijación de precios de transferencia por transnacionales integradas verticalmente) se sumaba a la inflación del alza del petróleo, a partir de 1973, que sólo hacía girar y volver a girar la espiral de una inflación ya bastante grande.

La inflación del tipo experimentado antes del alza de los precios del petróleo a partir de 1973 podría haberse tolerado durante algún tiempo, no sólo porque todavía se hallaba dentro de cifras moderadas, sino porque estaba acompañada por el crecimiento sostenido del ingreso en condiciones de pleno empleo relativo en la mayoría de los países capitalistas avanzados de Europa. Pero la combinación de la inflación y recesión desde 1973 en adelante expuso a los planificadores keynesianos a la crisis en materia de acumulación de capital, ingreso real y crecimiento de las utilidades.

Según las ortodoxias que cobraron aceptación en la década de 1960, los niveles relativamente elevados de desempleo garantizarían una moderación de las demandas salariales, básicamente mediante la reducción del poder negociador de los sindicatos. Este argumento Paish-Phillips estalló en pedazos a partir de mediados de la década de 1960 en el Reino Unido. En Italia, la combinación después de dos décadas de acción separada de los tres principales sindicatos industriales demostró que la tesis descansaba demasiado en una interpretación retrospectiva de la tranquilidad habida durante el prolongado auge de postguerra, hasta que el otoño caliente de 1968 invirtió el desequilibrio utilidades-salarios y amenazó una mayor acumulación de capital en gran escala bajo control privado.

Sin embargo, un factor en la combinación de inflación y recesión a comienzos y mediados del decenio de 1970 en Europa occidental parece haber radicado en las consecuencias hasta entonces inadvertidas de la tendencia al monopolio y al poder mesoeconómico en el corazón del sistema. En esencia, en el período inicial y más competitivo del capitalismo los precios tendían a preceder el producto y el empleo en los altibajos del ciclo económico. En los períodos de alza, los capitalistas esperaban con razón que podían exigir mayores precios durante un período de escasez relativa creciente de los insumos y de los bienes finales (cuando los ingresos eran elevados). A la inversa, en la baja, procuraban apoderarse de una mayor proporción de los mercados en declinación, bajando los precios con mayor velocidad que la caída de la actividad.

Planificación capitalista

El razonamiento precedente sugiere que:

- la planificación capitalista moderna fue sólo en parte responsable de la acumulación básica de capital que ocurría en Europa occidental después de la guerra;
- el manejo keynesiano de la demanda fue una explicación, y no la causa, del proceso conjunto de gasto público y acumulación de capital privado que ocurría en las economías europeas occidentales;
- la planificación indicativa estableció su reputación de postguerra durante el período en que, de hecho, estaba afectando sobre todo al gasto y la actividad del sector público;
- la liberalización del comercio incrementó en vez de provocar el desequilibrio creciente entre el poder económico de la gran empresa mesoeconómica y los planificadores gubernamentales.
- los planificadores principales procuraron ir más allá de la planificación macro o sectorial en el caso de las empresas mesoeconómicas industriales, mediante acuerdos voluntarios o indicativos;
- tales acuerdos carecían de la "atracción" suficiente para las empresas mesoeconómicas como para equiparar el "empuje" de la planificación del gasto público y de la empresa pública.

Nuevos fines y medios

Para que una sociedad democrática garantice los fines clásicos de bienestar, a saber, pleno empleo, distribución equitativa de ingreso y servicios sociales generalizados, tiene que lograr el control estratégico de la asignación de los recursos. También debe procurar que la planificación signifique tanto nuevos fines y objetivos como nuevos medios institucionales para lograrlos. Esto supone un nuevo marco de racionamiento sobre el papel de la economía en la sociedad, en vez de tratar simplemente —en vano— de hacer funcionar el sistema existente a niveles más elevados de producción y empleo. Significa, considerar además, la planificación como proceso de negociación social para nuevos fines —para las necesidades económicas y el desarrollo— y como un medio para la asignación democrática de los recursos en beneficio del interés público.

Los nuevos fines y medios en materia de planificación —como proceso de negociación y debate— significan extender el proceso democrático hasta el centro de la planificación misma. Deben significar una ampliación del debate parlamentario, basado en principios democráticos, más allá del mero escrutinio de planes quinquenales elaborados por expertos técnicos y funcionarios públicos. Para que los medios de negociación y debate democráticos en la sociedad sean eficaces tendrán que contar con una nueva composición en las economías mixtas hasta ahora desiguales, y con una ampliación de nuevas formas de empresas públicas y cooperativas mediante las cuales el sector público puede emprender en forma directa lo que la empresa privada no puede o no desea realizar. Para que esto no desemboque en la centralización excesiva del poder estatal, la función del gobierno debe limitarse a la intervención estratégica, en vez de inmiscuirse en cada proceso de asignación de recursos.

Hasta ahora, los gobiernos al encarar la crisis han reaccionado a la defensiva, adoptando una serie de tácticas que se supone que protegen su posición hasta que el mecanismo del mercado asegure una recuperación del sistema. Esta reacción, ya sea debido a un keynesianismo precavido o un monetarismo maníaco, no ofrece solución alguna para la crisis. El propio Estado tiene que convertirse en protagonista del nuevo modelo de desarrollo, ocupándose más de los medios y fines

de un nuevo orden social y económico y menos de los medios destinados exclusivamente a defender o restablecer el sistema ya obsoleto del pasado.

Más allá de la planificación indicativa

La mayor parte de la intervención estatal previa ha sido calificada de planificación. Pero los planes respectivos han sido secundarios y no primarios; pasivos y no activos, y han existido más bien en el papel que en el campo de la política real. Se le pidió al Estado que fijara objetivos que no podía cumplir, pues carecía de mando sobre sectores y grupos estratégicos de la economía. Se le pidió que salvara a grupos empresariales en falencia, que contrarrestara el desempleo, la inflación y el déficit público creciente, sin contar con una estrategia para el futuro o medios para su realización.

En cierto sentido, como carecía de un marco en que la planificación fuera un proceso de negociación social para cambiar opciones en el sistema, el Estado no podía ni siquiera simular un modelo operacional del futuro. Carecía asimismo de las relaciones sociales de consentimiento —necesarias para alcanzar tal escenario futuro. Como suponía que existían demasiados conocimientos en el sistema, confiaba en modificar la configuración de la economía principalmente mediante políticas macroeconómicas agregadas, dejando un marco de incentivos para inducir a los sectores mesoeconómico y microeconómico a seguir los objetivos del plan.

Las relaciones estructurales dentro del sistema, y especialmente un sistema en proceso de profundos cambios, se identificaban a veces como problema, pero permanecían sin solución. Se desconocía o se postergaba en gran medida la distribución social, y especialmente el problema de las transferencias de productividad entre los ocupados y los desocupados o en retiro.

La mano visible y la mano invisible

Una de las características más notorias de la crisis actual es la falla de la mano invisible del mercado elogiada por sus principales apologistas, incluso Friedman. En cambio, la planificación tiene que hacer visible su mano a través de la serie de mecanismos complejos por los que el poder pue-

de descentralizarse extendiéndolo al mercado y a los sectores sociales. Asimismo la sociedad tiene que controlar la mano visible del Estado mediante nuevas formas de mecanismos representativos para que sea democrática y socialista y no burocrática o capitalista estatal.

La planificación del nuevo modelo de desarrollo entraña la planificación sistemática global y también la planificación dentro del nuevo sistema de negociación social que favorece el cambio. Asimismo, dicha planificación tiene que ir más allá de las formulaciones tradicionales de planificación indicativa o imperativa.

La planificación sistemática procura incluir dentro de su marco de análisis y evaluación todas las variables consideradas pertinentes para el proceso de planificación y articula los planes y aspiraciones individuales dentro de un marco coherente global. En efecto, los instrumentos de la planificación democrática son planes —en plural— mientras que la validez de la planificación es dar coherencia a las aspiraciones individuales que de otro modo, por obra del mercado, resultan incoherentes o inconclusas. El proceso de planificación tiene que brindar, además, medios para que los planes sectoriales, sociales y espaciales (regional-urbano) puedan conciliarse dentro de un marco nacional dado.

Planificación y negociación

Los planes, para ser eficaces, tienen que ejecutarse. Por otra parte, es evidente que habrá intereses contrapuestos en el proceso de planificación. Para lograr una coherencia de la especie que ahora no puede lograrse a través del mercado, el proceso de planificación tiene que entrañar en sí una compensación entre diferentes grupos y clases sociales.

De hecho, dicho proceso de compensación y negociación equivaldría en el fondo a la reintroducción del proceso del pluralismo en la economía moderna, porque, en realidad, ya no vivimos en un sistema de mercado. La economía capitalista contemporánea está dominada por unos pocos grupos de interés poderosos, concentrados en la relación privilegiada entre la gran empresa y el Estado. Este mercado "administrado" fue reconocido en una forma previa por Galbraith bajo el título de "el sistema de planificación". Pero, en realidad, el componente de gran empresa en este

sistema no puede planificar, debido tanto a la crisis de acumulación y ventas como, precisamente, a que el gobierno y los sindicatos han sido marginados en el proceso de toma de decisiones. Por ende, la gran empresa, los sindicatos y el gobierno "negocian" pero sin un marco estratégico de planificación.

La planificación y los sindicatos

Es evidente también que la nueva dimensión de la planificación materializada en un nuevo modelo de desarrollo entraña un cambio fundamental para los sindicatos. Si éstos prefieren mantenerse dentro del marco de la negociación colectiva tradicional en materia de salarios y condiciones de trabajo, no querrán o no podrán tomar parte en el nuevo proceso de planificación y en la asignación global de recursos de la sociedad. Esto entraña, por cierto, un nuevo desafío y una nueva responsabilidad para los sindicatos. Muchos temen quedar incorporados al sistema si participan en los nuevos procedimientos de planificación de esta índole. Pero, por otra parte, los sindicatos no pueden evitar la crisis y sus consecuencias manteniéndose al margen del nuevo proceso de negociación. Si lo hacen serán observadores y víctimas y no agentes y beneficiarios. Sin ellos, la nueva planificación no sería democrática ni tendría probabilidad de traspasar recursos a favor de los trabajadores.

La planificación y los consumidores

Un nuevo sistema de planificación no sólo necesita negociación por parte de los productores sino también por parte de los consumidores. Hasta ahora, el sistema de producción y consumo en masa ha relegado el movimiento de los consumidores y sus grupos de presión al papel de protesta acerca de la calidad de los productos, y no de sus precios, el mercado que sirven o su función en la asignación de recursos. En este sentido el consumidor es la víctima y no el vencedor del sistema actual. El contraste no será sólo entre la soberanía del consumidor y la del productor, sino también entre el mito del mercado y la incapacidad del consumidor para controlar los bienes y servicios que el mercado supuestamente suministra.

En un proceso de planificación sistemática

democrática, el Estado ya no puede pretender que representa al consumidor. Para contrarrestar las fuerzas actuales es imperativo que se produzca una transformación del papel del consumidor, lo cual significa para éste un papel renovado y más amplio en el proceso de negociación sobre el uso de los recursos en la sociedad: es decir, dentro del proceso de planificación democrática.

La planificación por acuerdo

Se han agregado nuevas dimensiones a la posibilidad de una planificación eficaz en el sector de la gran empresa mediante el surgimiento de políticas paralelas o convergentes en algunos de los partidos claves de la izquierda europea y en los sindicatos de Australia y los Estados Unidos.

Los acuerdos en materia de planificación han sido la política oficial del partido laborista desde 1973. Una política similar se formuló en el *project socialiste* del partido socialista francés considerado como la "viga maestra" de su política industrial, y en junio de 1982 el gobierno francés introdujo los *Contrats de Plan*, que abarcaban tanto las empresas del sector público como las del sector privado que recibían una ayuda estatal considerable. En Bélgica, el partido socialista flamenco ha venido estudiando con detenimiento la adopción de *Accords de Planification*. Los sindicatos australianos en colaboración con las administraciones laboristas de los gobiernos estatales, han venido siguiendo la misma política. En Grecia, el PASOK se ha sumado a esta tendencia con una política del mismo nombre, según lo que declaró el Primer Ministro en septiembre de 1982.

En Italia, ya desde antes de 1970 se siguió una política similar a la de los acuerdos de planificación bajo la égida del gobierno de centro izquierda con el nombre de contratos programados (*Contrattazione Programmata*). Ultimamente se han reintroducido también los acuerdos de planificación en los grandes proyectos de inversión en el Sur. En 1971, se promulgó en Bélgica la legislación sobre dichos contratos de programa (*Contrats de Programme*) cuando los socialistas participaban en el gobierno y bajo su influencia. En Portugal el gobierno socialista propuso la legislación para una política del tipo de los contratos de programa.

En el plano internacional, algunos sindicatos destacados, como la Federación Internacional de Trabajadores Metalúrgicos, han recomendado recientemente la introducción de negociaciones en los acuerdos de planificación (Federación Internacional de Trabajadores Metalúrgicos, 1982).

Cabe subrayar que las políticas previas de planificación contractual bilateral exclusiva entre el gobierno y la empresa no siempre han tenido éxito. En algunos casos han fracasado notoriamente, y no han logrado provocar un cambio fundamental del equilibrio entre el poder público y el privado. Sin embargo, un elemento clave de dichas políticas ha sido el carácter voluntario de los acuerdos. Con posterioridad a 1970 los planificadores belgas estaban conscientes de que los acuerdos que negociaban con empresas como Siemens y Phillips corrían el riesgo de convertirse en ejercicios de relaciones públicas con las empresas respectivas, las que podrían aparecer cooperando con el interés público pero cuya influencia en realidad era casi nula.

No obstante, también cabe afirmar que el enfoque de la planificación bilateral ha sido restringido hasta ahora, no sólo porque no estaba abierto a la participación de los sindicatos, sino también porque no se le otorgaba un papel central en el proceso de planificación. En general, se seguía aplicando dentro de un marco sectorial o microeconómico. Por ende, tendía a responder a los problemas en el plano de las diversas empresas e industrias.

Potencial de planificación

Si el criterio del acuerdo de planificación es el de realizar su potencial, tiene que propender conscientemente a relacionar los objetivos y políticas macroeconómicos con los cambios de comportamiento de la gran empresa mesoeconómica. La política macroeconómica convencional no se ha equivocado en cuanto a su objetivo de modificar el funcionamiento agregado, sino en los medios que ha adoptado para ello. El prolongado ciclo de planificación de la gran empresa con proyectos en mayor escala y de mayor complejidad técnica dura ahora tanto o más que la mayoría de los gobiernos, y por cierto más que los diversos presupuestos. Asimismo, las políticas nacionales para la macroeconomía están influidas notoria-

mente tanto por el ámbito internacional como por la gama global de empresas transnacionales.

En este sentido, ninguna política de planificación en pro del cambio puede ser eficaz sin una política macroeconómica reflacionaria. Los acuerdos de planificación en el plano de las empresas pueden ser el complemento pero no el sustituto de la política macroeconómica.

Se ha insistido además en que el surgimiento de la gran empresa multinacional ha divorciado ahora la macro-micro síntesis *tanto* la keynesiana *como* la monetarista.

Por tanto, la planificación por acuerdo en el plano de la gran empresa tiene que relacionar las variables macroeconómicas claves siguientes:

- Precios, productividad y utilidades (tasa de rendimiento)
- Producto
- Empleo
- Comercio (incluido el comercio con las filiales)
- Inversión
- Consumo

Dentro del marco de los acuerdos de planificación, dicha política tiene que estar también en condiciones de tomar en cuenta tres aspectos principales de distribución que se han examinado:

- Estructural (entre sectores y empresas)
- Social (entre grupos económicos y clases sociales)
- Espacial (entre regiones y zonas urbanas).

Contabilidad y rendición de cuentas

Si este subtítulo parece ambicioso es preciso tener presente que hay un pequeño número de empresas que dominan ahora la macroeconomía en cualquier país europeo. Sólo 140 empresas representan un tercio del PNB de la Comunidad Europea. En la práctica, entre 100 y 150 empresas tienden a representar, en una economía europea típica, la mitad o más de la mitad de los principales sectores de actividad. Lo que se hace en el plano estructural domina no sólo los agregados macroeconómicos sino que domina también la distribución social y espacial de la actividad. A su vez, según lo ha reconocido por décadas la teoría oligopólica corriente, las principales

empresas del sistema dominan el sector microeconómico formado por las empresas nacionales, regionales y locales más pequeñas.

Desde el punto de vista técnico, es muy ventajoso introducir la dimensión mesoeconómica en la contabilidad nacional e internacional. En efecto, las principales empresas son ahora tan multinacionales, que las cifras nacionales sobre concentración están muy vinculadas con la concentración internacional (por ejemplo, las 140 empresas que ahora representan un tercio del producto bruto de la CEE). Si las principales empresas tuvieran la obligación de presentar mediante categorías contables fijas tanto su actividad actual como su política futura, esto podría volver transparente un futuro que actualmente se ve opaco. Por ende, la información sobre la actividad proyectada de unas pocas decenas de empresas podría darle al gobierno la base para transformar el desempeño macroeconómico a través del sector mesoeconómico.

Tal base de datos de muy pocas empresas podría relacionarse fácilmente con las técnicas de insumo-producto. Los datos podrían cotejarse sobre la base de uno o más de los tres criterios siguientes: i) coeficientes de concentración de las empresas, ii) las empresas que representan la mitad superior del sector, o iii) las empresas con más de una cifra de negocios anual dado. También se podría solicitar a las empresas que presentaran información adicional dentro del contexto de un acuerdo de planificación concreto. Esto no es otra cosa que la serie de datos exigidos en Bélgica en virtud del procedimiento para elaborar contratos de programa, pero más sistemático y más vinculado con las estructuras macro y microeconómicas.

Podrían rastrearse los vínculos entre los sectores mesoeconómico y microeconómico mediante la información obtenida de las principales empresas en el sector de los acuerdos de planificación. Esta es la importancia de la información sobre "compradores y proveedores" que debe exigírsele a las principales empresas. En principio, no es difícil obtener información sobre la distribución social (por salario, aptitud, sexo). La distribución espacial, de la inversión y el empleo de las filiales y plantas de la empresa mesoeconómica puede contribuir a establecer un "mapa" socio-espacial de las empresas dominantes del sistema.

Poder público y poder privado

El progreso técnico y las nuevas tecnologías como los procesadores de palabras y datos y la robotización entrañan un desempleo neto considerable si se proyecta al futuro un modelo privado de crecimiento capitalista. Además, dicho crecimiento sólo tendrá una distribución parcial y desigual: sólo beneficiará a ciertos grupos y clases sociales y a regiones o zonas limitadas.

Como ya se ha señalado, para que un nuevo modelo de desarrollo desplace al monetarismo en el programa europeo tendrá que producirse un desplazamiento radical del consumo privado hacia el consumo social. Habrá que redistribuir la productividad de las nuevas tecnologías en los tres sentidos fundamentales ya descritos, es decir i) estructuralmente —entre empresas y sectores; ii) socialmente —entre diferentes grupos y clases, y iii) espacialmente entre diferentes zonas y regiones.

La política macroeconómica fiscal tendrá que desempeñar un papel clave permanente en este proceso. Pero las principales beneficiarias de las nuevas tecnologías serán las principales empresas del sector mesoeconómico (ya sea en forma directa, dado que su sola escala puede justificar los gastos de inversión, o en forma indirecta, al obtenerse ventajas provenientes de la mayor productividad de las empresas proveedoras). Habrá que considerar nuevas formas de tributación en relación con la gran empresa para evitar la subdeclaración de utilidades mediante la fijación de precios de transferencia. Dicha responsabilidad tributaria sólo puede ser eficaz si se negocia directamente con las empresas individuales mediante un tipo de procedimiento similar a los acuerdos de planificación. Dicha política significa restricciones para el sector de la gran empresa y la aplicación de sanciones por los gobiernos si hay falta de cooperación o una omisión flagrante del interés público.

Si con estos medios el Estado pudiera ir más allá de la planificación indicativa, debería reservarse el derecho de que ninguna empresa mesoeconómica recibiera i) contratos públicos, ii) ayuda pública, o iii) exenciones de los controles generales de precios, a menos que negociara un acuerdo de planificación. Por cierto que estos tres factores del gasto público, el subsidio público y los controles públicos son combinaciones po-

tencialmente poderosas de incentivos y restricciones para el sector privado.

La contrapartida de las restricciones precedentes es la planificación mediante la ampliación del sector público. Por cierto que esto varía, en la izquierda europea, entre los grandes compromisos de ampliación del partido socialista en Francia hasta el compromiso de democratizar el sector público ya existente, en el caso del partido comunista de Italia. En general, la extensión del sector de las empresas públicas puede considerarse como una medida directa que "empuja" la inversión, el empleo, el emplazamiento, etc., contra el efecto de "tracción" indirecto de las políticas de acuerdos de planificación sobre el sector privado de la gran empresa.

La experiencia francesa reciente, bajo el gobierno socialista, de pasar a propiedad estatal las principales empresas no debe considerarse como una refutación de este potencial. No obstante, las medidas deflacionarias introducidas por el gobierno en respuesta a la presión especulativa internacional contra el franco, exceptuaron los programas claves de inversión y modernización; y más de la mitad de este aumento de la inversión correspondió a los grupos de empresas públicas existentes y nuevas durante un período de cinco años.

Así, en el corazón de las economías de Europa occidental hay nuevas dimensiones para conciliar la planificación estratégica eficaz con un grado elevado de evolución de la toma de decisiones tácticas en la empresa. Este proceso debe involucrar la negociación conjunta, mediante acuerdos de planificación entre representantes del gobierno, los sindicatos y las gerencias (gerencia convencional o elegida por los trabajadores). Esta fórmula tripartita hace factible la conciliación del interés público de la sociedad en su conjunto con el interés económico de las empresas viables del sector.

Negociación conjunta

La negociación conjunta ofrece la posibilidad de incorporar tres grandes dimensiones para la planificación democrática:

- i) un cambio fundamental en el equilibrio de

- poder de la gran empresa desde el capital hacia la fuerza de trabajo y el gobierno;
- ii) un marco para la conciliación de los intereses potencialmente contrapuestos entre los productores de la gran empresa y los productores y los consumidores en general; y
 - iii) un marco en que dicha negociación estratégica evite tanto la planificación excesivamente centralizada de las economías dirigidas y los modelos ineficaces de la planificación meramente indicativa.

Además, posibilita un mayor grado de autogestión y control por parte de los trabajadores en la vasta mayoría de empresas pequeñas y medianas del sistema. En esencia, la descentralización y el control por los trabajadores en Yugoslavia ha tenido por resultado una tendencia a la planificación nacional estratégica insuficiente, con desequilibrio regional persistente, inflación de precios y problemas de balanza de pagos. Pero la negociación conjunta de los fines y medios de la planificación en el sector de la gran empresa, y a través de instituciones democráticas, podría dejar a un 99% de las empresas en libertad para emprender, dentro de directrices generales, su propia asignación de recursos sin intervención central directa en casos concretos.

Para que dicha planificación democrática consiga movilizar los recursos económicos en el interés público necesitará un marco para el proceso de planificación como negociación social. Si queremos evitar la planificación autoritaria o tecnocrática impuesta desde arriba, tenemos que transformar también el marco previo de la planificación quinquenal que había predominado en Europa occidental tanto como oriental. Por una parte, dicho marco es demasiado extenso para permitir una modificación eficaz de los fines y medios de la planificación. Así, los parlamentos sólo tienen dos oportunidades en una década para hacer observaciones a los planes después que ya se han formulado en detalle en el seno de los ministerios de hacienda, industria y planificación. Sin embargo, estos planes quinquenales no adoptan un horizonte de tiempo suficientemente largo como para proyectar cambios en la estructura global de la economía y la sociedad. En consecuencia, su marco tiende a reforzar la seudoplanificación como exhortación a que el sistema imperante funcione a mayores niveles de producción.

Planes alternativos

El reconocimiento del nuevo dominio que ejerce el poder de la gran empresa sobre la economía contemporánea proporciona las bases para un marco de planificación democrática. Tales empresas emplean, con pocas excepciones, un horizonte quinquenal de planificación interna. Estas empresas tienden a emplear perspectivas tecnológicas y de innovación de hasta 10 años y más, mientras que en realidad adaptan sus planes de inversión sobre una base anual o menos que anual. De esta forma, su planificación empresarial, basada en criterios privados, equivale a un plan quinquenal en marcha que se adapta anualmente, con una perspectiva de pronóstico y tecnología a más largo plazo.

Debe dársele cada vez más a los sindicatos medios y fondos para proponer y desarrollar otros planes empresariales, con opciones y criterios diferentes de los del sector privado. La factibilidad de dichos planes alternativos ha sido demostrada en varias empresas, y especialmente en las propuestas de Lucas Aerospace Combine Committee respecto a una gama de productos de la "industria vital" de la salud, la seguridad y el transporte, frente a la "industria letal" de la defensa.

En virtud de este proceso de planificación democrática debe transformarse la planificación empresarial privada de la gran empresa. La gran empresa suele revisar los resultados del año anterior en los primeros meses de un año determinado, y efectúa un examen previo cada año (con frecuencia en los últimos meses) de las perspectivas del año venidero. Esta adaptabilidad bianual podría socializarse mediante el principio tripartito de la participación tanto de las autoridades públicas como de los sindicatos en las negociaciones del cambio en la planificación empresarial del sector mesoeconómico, con un calendario similar para cada año. Esto es perfectamente factible en una situación en que sólo una decena de empresas de las principales economías de Europa occidental representan alrededor de la mitad de la inversión, el producto y el comercio nacionales.

Asimismo, no hay motivo para que los parlamentos no participen en un debate nacional bianual sobre los resultados de las negociaciones

tripartitas en los sectores mesoeconómicos público y privado. Dicho proceso continuo de la planificación negociada dejaría a los parlamentarios

en una posición informada para poder presionar en pro de cambios adicionales en cuanto a los objetivos y métodos de la propia planificación.

Referencias bibliográficas

- Delors, J. (1978): *The Decline of French Planning. Beyond Capitalist Planning* (Stuart Holland ed.), Oxford, Basil Blackwell.
- Estrin, S. y P. Holmes (1983): *French Planning in Theory and Practice*, Londres, George Allen y Unwin.
- Federación Internacional de Trabajadores Metalúrgicos (1982): Programa Global del Empleo, Roma, 10 y 11 de junio.
- Lutz, V. (1969): *Central Planning for the Market Economy: An Analysis of French Theory and Experience*, Londres, Longmans, p. 184.
- Saingeur, J. (1965): Entrevista con S. Holland. Diciembre.
- Shonfield, A. (1975): *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*, Oxford University Press, Londres/Nueva York/Toronto (II parte, cap. 5: La tradición estatista: Francia).