



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

~~CEPAL/ILPES (1851)~~

PROGRAMA DE CAPACITACION

TP/2

Notos



Introducción

UNA CONTROVERSA ANTICUADA Y CONFUSA *

Primera parte

La Tendencia hacia la Planificación

- I. Los efectos de las crisis internacionales
- II. Fuerzas internas
- III. El estado organizador

* El presente documento, que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los cursos del Programa de Capacitación, ha sido tomado de El estado del futuro de Gunnar Myrdal, Ed. F.C.E., México. ✓

77-2-0245

The first part of the document
 discusses the general principles
 of the proposed system.
 It is intended to provide a
 clear and concise summary
 of the main points.
 The second part of the document
 contains a detailed description
 of the system's components
 and their interrelationships.
 This section is intended to
 provide a comprehensive
 overview of the system's
 architecture and its
 operational characteristics.

The system is designed to be
 flexible and scalable, allowing
 for future expansion and
 integration with other systems.
 It is also designed to be
 secure and reliable, ensuring
 that data is protected and
 available at all times.

INTRODUCCION

UNA CONTROVERSIAS ANTICUADA Y CONFUSA

En los países de Occidente, una de las controversias menos informadas e inteligentes de nuestro tiempo versó sobre la cuestión de si debemos tener una economía "libre" o "planificada". Esta controversia fue siempre poco realista y lo está siendo cada vez menos. La vida en nuestras comunidades nacionales y nuestros problemas prácticos reales no pueden tratarse adecuada y pertinentemente en esos términos antitéticos.

Una tautología. Las palabras mismas empleadas en este prolongado debate público nos recuerdan sus orígenes en filosofías intelectualmente impuras de tiempos pasados. La frase "economía planificada" contiene, desde luego, una clara tautología, ya que la palabra "economía" por sí sola implica la aplicación de medios disponibles a la consecución de un fin o de una meta. Añadir la palabra "planificada" para indicar que esa coordinación de actividades tiene un propósito, no tiene sentido; por lo menos, no es un buen uso de ella. El lenguaje, como sabemos, está lleno de cosas ilógicas; pero rara vez se derivan directamente, como en este caso particular, del idioma culto.

La razón por la cual esa tautología particular se hizo necesaria para expresar el pensamiento radica en la significación de la palabra "economía" tal como fue usada en la teoría económica liberal desde su origen, hace más de doscientos años. En dicha teoría se expresaba la concepción teleológica de la consecución no deliberada de un propósito, y así fue privada de su sentido originario y común como planificación o actividad doméstica.

Esa concepción de una dirección automática de la vida económica hacia una meta inherente a ella, es decir, de una "planificación no planificada", fue la noción fundamental metafísica de valor que sirvió de base a aquella teoría, tal como se había desarrollado dentro del marco de las filosofías del derecho natural y del utilitarismo. Floreció particularmente en las ramas de la especulación económica que agrupamos bajo el término colectivo de laissez-faire. Para expresar la actitud política contraria, a saber, que el proceso económico es intencionalmente dirigido, se inventó entonces la expresión tautológica "planificación económica".

/La inocencia

La inocencia de Marx. Esta idea de la planificación económica se ha atribuido comúnmente a Marx y al marxismo. Este es un error de hecho. Ni siquiera creo que se encuentren en las obras de Marx las expresiones "planificación económica" ni "economía planificada", Planwirtschaft.

Marx no fue un planificador o proyectista, sino un analizador y un pronosticador. En el primer concepto, tuvo una influencia enorme sobre los puntos de vista fundamentales en el estudio de la historia y de la sociología; en economía su influencia ha sido particularmente fuerte sobre las teorías de las fluctuaciones y el desarrollo de los negocios. Como he señalado en ocasión anterior, el influjo de Marx ha sido especialmente fuerte en las ciencias sociales norteamericanas, y más fuerte que en ninguna en la sociología, aunque muchas veces ha sido inconsciente y rara vez suficientemente reconocido.

Como pronosticador, Marx compartió el destino común a todos los profetas: ser desmentido por los hechos. Y mientras disfrutamos constantemente señalando que las profecías de Marx, hechas hace más de cien años, no salieron ciertas, somos capaces de olvidar que es señal de su genio como analizador el que haya previsto tantas cosas relativamente importantes y con tanta exactitud como lo hizo.

Lo que sobre todo se recuerda es la grandiosa visión de Marx según la cual, al avanzar la industrialización, las fuerzas naturales - ayudadas por los perspicaces propagandistas y organizadores que, a la manera hegeliana, se anticipaban al proceso natural y se ponían en línea con él, o más bien obraban como su vanguardia - producirían una violenta revolución, cuando el tiempo hubiera madurado para que las masas empobrecidas "expropiasen a los expropiadores". En posesión temporal del poder dictatorial, el proletariado destruiría el Estado por ser la forma institucional de la sociedad de la clase explotadora.

A ésta su principal profecía hizo Marx muchas limitaciones y reservas, de las que no tenemos por qué ocuparnos en este momento. Más importancia tiene el hecho de que Marx haya dejado en la mayor vaguedad lo que ocurría después. Es cierto que hay en su pensamiento una serie de ideas que pretenden que el Estado "se marchitara", como dijo Engels, y que le sucedería una situación que Marx llamó accidentalmente el "reino de la libertad". Enfocand

/nuestra atención

nuestra atención sobre esas expresiones con tanta frecuencia citadas, y simplificando las ideas de un escritor que fue cualquier cosa menos sencillo en su pensamiento, sería tentador caracterizar a Marx no sólo como fatalista, sino también, fundamentalmente, como anarquista.

Pero hay claros indicios de que el "Estado" que Marx esperaba que desaparecería después de la revolución era el orden social particular informado por la dominación de los ricos, y no el orden social ni el Estado como tales.

Además, Marx seguramente concebía aquel otro Estado, que sucedería al Estado de clase, como un Estado organizado, basado en las nuevas relaciones sociales que se desenvolverían en condiciones de abundancia y de igualdad económica. Cuando yo, sin embargo, subrayo que Marx no fue un proyectista, mi única intención es señalar el hecho de que nunca desarrolló esas últimas ideas más allá de las formulaciones más generales, abstractas y vagas, que hasta pueden escapársele por completo al lector si no las busca ex profeso. Por su empirismo tanto como por su concepto de la historia, Marx no pudo ser más explícito sobre el Estado futuro y su política, que estaban al otro lado de cambios tan enormes como la revolución y sus inmediatas consecuencias.

Hay, pues, en los escritos de Marx, muy poco pensamiento consagrado a la organización real de aquel producto final del desenvolvimiento natural de la sociedad capitalista: la sociedad comunista libre y sin clases en que la regla es: "De cada uno según su capacidad, y a cada uno según sus necesidades". Ni se interesó en aclarar las técnicas de la política que el gobierno dictatorial transitorio, en el poder después de la revolución, emplearía para transformar el antiguo Estado de clase en el nuevo Estado igualitario. Y la idea misma de implantar, en el Estado capitalista, pacíficamente y sin revolución - en realidad, como un sustitutivo de la revolución -, políticas coordinadas de consecuencias de tan grande alcance, que llevarían gradualmente la economía de un país a funcionar de acuerdo con los intereses de la mayoría de todos los ciudadanos (lo cual constituye hoy la idea esencial de la planificación económica en los Estados democráticos benefactores del mundo de Occidente), es lo que los alemanes llamarían systemfremd, es decir, algo enteramente ajeno al modo de pensar de Marx.

/Negar que

Negar que la sociedad libre y sin clases era la premisa de valor implícita en los esfuerzos intelectuales de Marx es, desde luego, un intento sin esperanza. Fue desde ese punto de vista desde donde llevó a cabo la despiadada vivisección de la sociedad capitalista naciente, que ocupa la mayor parte de sus escritos. Pero debe advertirse que la misma visión radical está en la base de toda especulación liberal, desde John Locke en adelante, aunque los economistas de filiación liberal clásica, forzando la lógica, procuraron hacer transacciones conservadoras con su principal noción de valor. Pero esa noción continuó siendo ultra-radical, y los economistas, a pesar de sus transacciones, nunca la negaron en principio. Por otra parte, la consecución indeliberada de un propósito mediante un proceso natural que avanza hacia un fin que es inherente a los hechos tal como ya existen, y que está predeterminado por ellos, es la concepción teleológica que sirve de base no sólo al pensamiento de Marx, sino a todas las teorías económicas liberales de filiación clásica. Como todas las demás personas en nuestra larga historia espiritual - incluso, estoy seguro, el autor de este libro y su lector -, Marx estaba condicionado por las ideas dominantes de su tiempo, aun en su herejía, y en consecuencia se movió dentro de los mismos prejuicios metafísicos fundamentales que toda la escuela del liberalismo económico.

Ciertamente, Marx, y aún más acentuadamente Engels, condenaron como "anticientíficos" los proyectos arbitrarios de planificación económica concebidos por los primeros socialistas franceses e ingleses. La negativa de Marx a seguir sus pasos se debió no sólo al hecho de que sus planes estaban concebidos con demasiado poca consideración para las fuerzas económicas, sociales y políticas. Hay en toda planificación, por profundamente enraizada que esté en amplios estudios de los hechos, una creencia en la razón como fuerza independiente en la historia, y en la libertad de elección, por las cuales puede el hombre modificar la realidad a su gusto y cambiar el curso del devenir futuro. En esencia, la planificación es el ejercicio de un concepto no determinista de la historia, aunque reconozca las limitaciones que imponen las circunstancias y las fuerzas imperantes y sus mutuas relaciones causales.

/Es, además,

Es, además, erróneo vincular a Marx con una sola teoría de determinismo histórico. Fue pensador demasiado complicado para meterlo en cualquiera de las cajas doctrinales que se han construido para él simplificando y vulgarizando sus ideas. Pero es exacto decir que Marx tuvo lo suficiente de determinista para no haber sido nunca un planificador o proyectista. Estaba poco dispuesto a pensar en planificación alguna, porque consideraba la sociedad capitalista incapaz de reformarse fundamentalmente; asimismo, se negó a trazar planos heliográficos para una sociedad socialista futura y muy diferente, que nacería después de la caída del capitalismo.

Las analogías de la Unión Soviética. Mi tesis acerca de la completa inocencia de Marx en lo que se refiere a la idea contemporánea de la planificación económica no la contradicen los hechos acaecidos posteriormente en Rusia. La revolución que estalló en aquel país industrialmente atrasado a fines de la Primera Guerra Mundial fue un acontecimiento histórico contrario a las predicciones de Marx, pues él había llegado a la conclusión de que sería el capitalismo maduro en los países adelantados el que primero sufriría la explosión política. No previó Marx que, en Rusia, la "dictadura del proletariado" que siguió a la revolución no sería una etapa pasajera, sino que se consolidaría en el poder de un Estado permanente y absoluto. Esto fue, sin embargo, lo que sucedió en Rusia; y, a pesar de lo previsto por Marx, este nuevo Estado, conservando y reforzando su poder absoluto, más tarde inauguró un sistema de planificación económica.

Más adelante tendré algo que añadir acerca del hecho - ya mencionado en el Prefacio - de que hay una diferencia fundamental entre el tipo de planificación económica impuesto a Rusia por el gobierno soviético, totalitario y monolítico, a fin de realizar la rápida industrialización de aquel país, inicialmente atrasado, y el tipo de política económica coordinada que se ha desarrollado gradualmente en los países occidentales. La diferencia entre los dos tipos de planificación económica es tan fundamental, que las analogías resultan falsas.

Sin embargo, esas analogías han sido alegadas constantemente, y han jugado papel considerable en la controversia pública entablada en

/el mundo

el mundo occidental sobre la economía "libre" contra la economía "planificada". Al principio las invocaron algunas veces los propagandistas de la economía "planificada". Después, al aumentar la tirantez entre los países occidentales y la Unión Soviética, las encontraron útiles como "pullas" los partidarios de la economía "libre". En ambos casos constituyeron un factor irracional y de confusión en la disputa.

Los comunistas nunca alegaron tales analogías, sino que sostienen que hay una diferencia básica entre los dos tipos de política económica. En este punto particular me inclino a estar de acuerdo con los comunistas

Disparidad entre las ideologías y los hechos. En los Estados Unidos, y en un grado sólo ligeramente menor en todos los demás países ricos y económicamente progresistas de Occidente, han predominado una y otra vez en el debate público los partidarios de la economía "libre". Como lo demostraría una medida cuantitativa, el gran volumen de discursos de folletos populares, de artículos en periódicos y revistas y de libros sobre el tema, y las declaraciones públicas de personalidades políticas en el poder o en busca de él se ha dirigido, aún en las generaciones recientes, contra el control del Estado sobre la vida económica.

Los intereses de grupo y los partidos políticos que lucharon, a veces victoriosamente, por el proteccionismo u otra forma de intervención del Estado en gran escala, pusieron mucho cuidado, habitualmente, en no defender su causa como economía planificada y como control de la vida económica por el Estado. En sus programas, los partidos socialistas pedían la nacionalización de los medios de producción, que es el sistema más amplio de economía planificada; pero con frecuencia pedían también libertad de comercio, sin aclarar nunca muy bien cómo podría funcionar esa mezcla. En todo caso, tan pronto como se acercaron a situaciones de poder, operaron el reajuste táctico - probablemente para la opinión popular - de desatender la antigua cuestión, presentándose como partidos políticos progresistas corrientes, que conceden la mayor importancia a las reformas sociales.

En tiempos más recientes, la Gran Crisis, y en Europa un breve período hacia fines de la pasada guerra y unos pocos años después, fueron interludios en que tendió a ganar la opinión popular y se hizo algo más respetable la idea de la utilidad de una amplia planificación económica

/por parte

por parte del Estado. Pero aún el Nuevo Trato y los movimientos políticos análogos en los demás países ricos, los partidos obreros socialdemócratas en particular, no se manifestaron muy definidos y claramente por una economía dirigida por el Estado, salvo en campos limitados. En la mayor parte de los sectores sociales la idea de la planificación económica ha estado en descrédito la mayor parte del tiempo y, especialmente en los Estados Unidos, casi tenía un sentido peyorativo de perversión intelectual y moral, y hasta de subversión política. Ha sido un poco como la oposición entre virtud y pecado en una comunidad cristiana, donde naturalmente, en principio, el lado de que se oponen las personas responsables no puede dudarse.

Varias cosas han contribuido a esta situación ideológica: la fuerza consecuente de la herencia liberal, que yo ejemplifiqué señalando cómo la idea de la planificación había tenido que buscar una expresión tautológica para divulgarse abiertamente; la errónea asimilación de la planificación económica a Marx y el marxismo, respecto de los cuales las sociedades occidentales tienen buenas razones para sentirse incómodas; y las falsas analogías con la planificación económica en la Unión Soviética, que fue mirada con antipatía desde un principio y que - excepto unos pocos años durante la pasada guerra - en que la Unión Soviética fue un aliado mimado y altamente idealizado en la guerra contra las potencias fascistas - se hizo cada vez más desagradable al pasar el tiempo y empezar la guerra fría.

Pero la ironía está en que, entretanto, nuestras economías nacionales fueron cada vez más reglamentadas, organizadas y coordinadas, es decir, "planificadas", en un grado que nadie hubiera soñado hace un siglo o ni siquiera medio siglo. Como demostraré más adelante, todo esto ha ocurrido de un modo fragmentario y casi de improviso. Entre nosotros, los gobiernos, los parlamentos y los ciudadanos en general no han decidido nunca que fuese ese tipo de sociedad lo que querían. Por el contrario, su emergencia gradual a través de cambios inducidos, que operan todos en la dirección de más y más controles sociales y que requieren un grado cada vez mayor de coordinación planificada, ha marchado la mayor parte de las veces con acompañamiento de ruidosas declaraciones procedentes de casi todos lados de que tal cosa no /ocurriría y que

ocurriría y que la nuestra era una economía "libre". Estas fórmulas han sido en todos los países el evangelio de los hombres de negocios y de los políticos cuya diaria tarea consistía en reglamentar los mercados e idear nuevas intervenciones públicas, y también, en tiempos más recientes, participar en los esfuerzos para mejorar la coordinación de todos los actos de intervención entre sí y con las metas generales del desarrollo nacional.

Así, toda la discusión de una economía "libre" contra una economía "planificada" ha llegado, de manera extraña, a perder todo contacto con la realidad y con los intereses que las personas sienten y persiguen en su vida diaria. Así, pues, quizás no sea sorprendente que descubramos cómo en los países occidentales la gente tiende en general a mantenerse ignorante del grado en que se ha desviado de una economía "libre", de cuántas intervenciones reguladoras por parte de la sociedad organizada hay realmente en sus países, y de la gran importancia que ha adquirido de hecho la planificación económica nacional de tipo pragmático y no general.

Pero esta situación de ignorancia oportunista es insostenible. Todo el que defiende los ideales de una economía "libre" y decide después señalar - como acabo yo de hacer - cuán detrás de nosotros dejamos dichos ideales, y que de ahí pasa a caracterizar lo que nos estamos permitiendo a título de "socialismo reptante", y advierta que quizá estemos en el "camino de la servidumbre", puede estar seguro de contar con un auditorio que simpatiza con él, especialmente si no especifica demasiado. Esta reacción tiene su paralelo en la actitud de la gente hacia la tributación con la cual se relaciona estrechamente, como señalaré más adelante. Probablemente hay en todos los países de Occidente una mayoría que sostiene la opinión de que los impuestos son desenfrenados y se han hecho excesivamente elevados y opresivos. Pero es manifiesto que no hay en ningún sitio una mayoría eficaz en las asambleas representativas que haga cortes específicos en los gastos, que podrían reducir los impuestos, y unas elecciones tras otras el pueblo vota a representantes tan incapaces ellos como él es renuente para hacer algo en ese sentido.

No diré que la situación ideológica que describo carezca por completo de consecuencias prácticas. En todos los países occidentales

/probablemente mantenemos

probablemente mantenemos nuestros gastos para el consumo público en los campos de la sanidad, la educación, caminos y muchas otras cosas, por debajo del nivel que nuestros valores relativos justifican. En los Estados Unidos un clisé como "medicina socializada" puede, a causa de su asociación con esta controversia entre una economía "libre" y una economía "planificada", constituir un obstáculo emocional, por lo menos durante algún tiempo, para pensar claramente sobre la distribución social de costos para la salubridad y para los progresos en ese terreno. Realmente, puede emplearse para encubrir la torpeza ocasional del Gobierno para, pongamos por caso, hacer que todo el mundo disponga de la vacuna contra la polio de un modo eficaz. La fórmula "libertad de iniciativa" que tiene su atractivo emocional porque todos sentimos una sincera devoción por la libertad y por brindar al individuo ocasión de que busque su oportunidad, puede dirigirse a personas e instituciones que, por reputarlo de interés público, querrían revelar, por ejemplo, las políticas monopolistas de precios de los grandes e impersonales monopolios petroleros internacionales, aunque indudablemente esas políticas no se parecen mucho al tipo ideal de libertad de iniciativa invocado en defensa del carácter secreto de sus operaciones.

Quizás parezca yo ahora toscamente partidario, ya que estoy señalando las asociaciones irracionales con las palabras sagradas de uno solo de los dos lados de la popular controversia. Pero por sinceramente que busque en mi memoria, no puedo encontrar casos paralelos llamativos en que se haya hecho en nuestros países más atractiva para el pueblo una línea política asociándola con la idea de la planificación económica. No quiero decir que ello es así porque los propagandistas de la economía "planificada" sean más considerados con la verdad y con la lógica. La explicación, por el contrario, está en el hecho notable, que ya subrayé, de que mientras el desarrollo real de nuestros países se ha dirigido hacia una planificación cada vez mayor, las actitudes antiplanificadoras han seguido siendo las respetables y populares, tanto más cuanto que la discusión se ha mantenido en ese plano general en que las cuestiones específicas y los intereses individuales y de grupo no están en primer término.

/Los países

Los países subdesarrollados. Pero ejemplos semejantes, en que algo que en realidad no es intelectualmente respetable puede exponerse con éxito a un público crédulo asimilándolo a la economía "planificada", pueden encontrarse abundantemente en las discusiones que tienen lugar en muchos de los países subdesarrollados. Porque en ellos la situación es casi siempre la contraria: la ventaja en la discusión pública está de parte de los que quieren una economía "planificada". La planificación tiene prestigio social, mientras que los defensores de la economía "libre" son sospechosos.

Al contrario también de los países ricos del mundo occidental, suele haber todavía, en realidad, relativamente pocas medidas planificadas y efectivas de intervención del Estado en la vida económica de los países subdesarrollados. Han heredado de los regímenes coloniales, en los cuales fueron muchos de ellos mantenidos hasta tiempos recientes, el alto grado de reglamentación, de expedienteo y de pequeña burocracia con que las potencias metropolitanas gobernaban a pueblos extranjeros en situación inferior. Además, han empleado su breve período de independencia para aumentar considerablemente esos impedimentos administrativos. Pero, en aspectos más fundamentales, los controles sociales son extremadamente débiles. Para un hombre de negocios de los países occidentales, con sus supuestas economías de "libertad de iniciativa", la vida económica en alguno de esos países, con o sin un plan, debe parecerse a la selva. Las gentes de los países subdesarrollados logran mantenerse ignorantes en gran medida de este hecho. Porque, como la planificación económica en tales países tiene el sello de la aprobación pública, prevalece con frecuencia una tendencia general a sobrestimar su verdadera importancia, lo mismo que en los países de Occidente las gentes tienden a la idea de que tienen una economía "libre", aun cuando hayan crecido mucho la planificación y los controles.

Los economistas suelen apoyar ahora la opinión de que los países subdesarrollados necesitan mucha más planificación e intervención del Estado si, hallándose en circunstancias mucho más difíciles que aquéllas a que hubieron de hacer frente los países ahora adelantados, han de tener alguna posibilidad de conseguir su desarrollo económico. Los estadistas y los funcionarios de los ricos y progresistas países occidentales se han inclinado también a adoptar la misma actitud en beneficio de esos otros

/países, cuando

países, cuando el asunto se ha puesto a discusión y a solución en las organizaciones internacionales, aunque es cosa muy manifiesta que éstos muchas veces cruzaban supersticiosamente los dedos al jurar sobre aquella Biblia extraña.

Una declaración de no intervención. Para el investigador científico de la sociedad, esta popular controversia del mundo occidental, tal como se ha desarrollado durante decenios y generaciones, relativa a la economía "libre" contra la economía "planificada", y las relaciones entre esa discusión y las circunstancias y acontecimientos políticos y económicos reales, son interesantes, naturalmente, como materia de estudio. Pero no hay que esperar que descienda a tomar partido en dicha discusión. Siempre me sorprende cuando veo que algunos colegas míos lo hacen.

En todo caso, este libro no es una defensa de la economía "libre" ni un alegato en favor de una economía "planificada". La experiencia demuestra que las personas han tenido tan firmemente fijos sus pensamientos en esta superficial, antirrealista, estéril y antitética manera de ver las cosas, heredada de épocas remotas en un tipo muy diferente de sociedad, que los lectores esperan que cualquier libro nuevo sobre planificación económica será una nueva contribución a la vieja y trillada controversia entre dos concepciones abstractas ajenas a este mundo. Es preciso hacer, por lo tanto, una firme declaración de no intervención.

Después de haber trazado este descarnado esquema de una materia que por sí sola merecería un libro, abandono ahora las cuestiones doctrinales. Este libro tratará de cuestiones de hecho: hasta dónde ha llegado actualmente la planificación económica en el mundo occidental, qué es hoy, cuáles son sus efectos sobre las relaciones internacionales y cuáles son las perspectivas para lo futuro.

Para definir mi punto de vista, sólo necesito añadir que mis premisas de valores son las que constituyen la vieja herencia de la libertad, la igualdad y la fraternidad. Por lo que respecta a las relaciones entre las naciones, la tendencia hacia la planificación económica

/ha implicado

ha implicado ampliamente una realización cada vez más plena de esos ideales. Por lo tanto, en el transcurso de mi estudio estaré en situación de poder dar una interpretación de la ideología del Estado democrático benefactor contemporáneo, que tan rápidamente se desarrolla y que es causa de la preocupación de las personas por la rancia y estéril controversia a que me he referido.

En lo que respecta a las relaciones internacionales, la planificación económica nacional no ha tenido consecuencias en relación con dichos ideales. El Estado benefactor es nacionalista. Internacionalmente, los ideales de libertad, igualdad y fraternidad sólo pueden alcanzarse por un proceso político hacia un mundo de bienestar general, lo cual más bien implica cambios fundamentales en la tendencia hacia la planificación económica en cada nación particular.

En la Primera Parte estudiaré sólo los problemas nacionales, y dejaré los internacionales para la Segunda Parte.

/Primera Parte

Primera Parte

LA TENDENCIA HACIA LA PLANIFICACION

I. LOS EFECTOS DE LAS CRISIS INTERNACIONALES

La planificación y el desarrollo no planificado. Ningún proceso ha sido menos planificado que la gradual emergencia y la creciente importancia de la planificación en todos los países de Occidente. Las ideas y las ideologías, las teorías y la propaganda, los programas políticos y la acción política conscientemente dirigida hacia el fomento de la planificación, han representado un papel absolutamente insignificante.

Como ya he dicho, en la discusión pública que tiene lugar en esos países particularmente en los Estados Unidos, ha habido, desde que se abrió camino el liberalismo económico, hace muchas generaciones, una opinión predominante contra la intervención del Estado en general, y más particularmente contra la planificación del Estado. El constante aumento de la intervención estatal ha sido apoyado y administrado por directores políticos que constantemente proclamaban las virtudes de la economía "libre". Aunque, según se reconoce, el Estado y los ciudadanos han ido asumiendo paso a paso una responsabilidad cada vez mayor en la dirección y el control de la vida económica, son los acontecimientos, y no decisiones deliberadas, los que los han guiado.

El interludio liberal. Tomando las cosas desde muy atrás, la revolución industrial en los países de Occidente fue consecuencia, no de la planificación del Estado para dirigir el desarrollo económico hacia niveles económicos más altos para las masas - lo que es ahora la fórmula en los países subdesarrollados, como anteriormente se había proclamado que lo era en la Unión Soviética sino de la iniciativa dispersa y no dirigida de individuos emprendedores que trataban de explotar inventos nuevos en su propio provecho. Los efectos sobre el viejo sistema de gildas y de reglamentaciones oficiales fueron la destrucción gradual y una por una de estas cosas.

La amplitud y consumación de este movimiento, y sus relaciones con el proceso de industrialización, variaron considerablemente en los diferentes países del grupo. A la larga, puede verse que la liquidación de
/las antiguas

las antiguas reglamentaciones fue llevada más lejos en Inglaterra y Escandinavia que en los países del Continente europeo, mientras que en el Nuevo Mundo había habido desde el principio menos reglamentación de ese tipo. Al final del Capítulo III volveré a tratar de la herencia de la época pre-liberal.

No obstante, la intervención del Estado en la vida económica siguió frecuente e importante en todas partes aunque tendía a diferenciarse en tipo y dirección al ser orientada cada vez más por las nuevas fuerzas dinámicas de la industrialización y por los otros muchos cambios simultáneos de aquel movimiento. Esas fuerzas tendían a dispersarse y a someterse a una coordinación planificada menos aún que en la era preindustrial. En realidad, no estaban destinadas a ser planificadas. Se relaciona esto con el hecho de que, mientras las reglamentaciones anteriores se apoyaban en teorías intervencionistas - diferentes en muchos respectos, pero en conjunto llamadas convencionalmente mercantilismo, que a su vez era consecuencia de diferentes formas de cameralismo -, la teoría de la época liberal, tal como alboreó en los países occidentales, era esta o la otra versión del no intervencionismo. La liquidación menos completa de las viejas reglamentaciones en el continente europeo tuvo su paralelo ideológico en la victoria también menos completa allí de esta teoría liberal.

La intervención del Estado precede a la planificación estatal. En un sentido lato - y dejando fuera del panorama las diferencias entre los diversos países y, en particular, los períodos más o menos dilatados de retraso que en algunos de ellos tuvieron lugar en diversos campos -, el volumen total de la intervención del Estado ha venido después en frecuente aumento y a ritmo cada vez más rápido. Constantemente se adoptaban nuevas medidas ad hoc para servir a fines limitados y pasajeros, para proteger intereses especiales y con frecuencia para hacer frente a una necesidad apremiante de tal o cual carácter. La política de fomentar la construcción de nuevos ferrocarriles, de abrir tierras nuevas a la colonización, de crear las condiciones necesarias para poder explotar los recursos minerales y la fuerza hidráulica, todo ello, en un país u otro, en un

/momento u

momento u otro, fue parte de una perspectiva total de desenvolvimiento. Pero aun entonces no hubo mucha planificación económica general en el sentido contemporáneo. En realidad, para responder a la animosidad popular contra la dirección de la vida económica, los políticos hacían cuanto podían para evitar la incorporación de actos de intervención estatal en una política económica planificada y coordinada. Las nuevas intervenciones solían ser no sólo motivadas por circunstancias especiales - una necesidad determinada, una emergencia o una crisis -, sino también calculadas, consiguientemente, como medidas limitadas y con frecuencia provisionales. No necesito subrayar la diferencia existente entre este proceso histórico y la implantación de una planificación económica programática, general y sistemática del Estado por el fiat político en la Unión Soviética, • los intentos actuales de hacer planes para el desarrollo en los países subdesarrollados. En cuanto puro hecho histórico, la intervención del Estado en los países occidentales no ha sido resultado de una decisión deliberada de planificar, sino que en general precedió a la planificación. El orden regular ha sido que la intervención causó la planificación. Y la planificación, una vez aparecida, se convirtió en cosa muy diferente.

Lo ocurrido fue que, como las medidas de intervención del Estado en un campo particular creciesen en volumen y complejidad, de vez en cuando se cruzaban en ese proceso intentos para coordinarlas más racionalmente, "poniendo la levadura en el horno después de cocido el pan", como dice la expresiva metáfora del campesino. Esos intentos de coordinación se le imponían al Estado: cuando resultaba una ilusión que fuese sólo provisional la necesidad de una intervención determinada; cuando los actos de intervención tenían efectos perturbadores, con frecuencia muy lejos del campo en que se aplicaban - efectos que no se habían tenido en cuenta en el momento de adoptar las medidas -; cuando la incompatibilidad entre ellos y con otros objetivos y otras políticas de la comunidad nacional resultaba irracional y dañina; y cuando creaban graves dificultades administrativas.

El proceso hacia la planificación económica, en todos los países occidentales, vio su curso señalado por esos intentos intermitentes de poner más orden y racionalidad en las medidas de intervención estatal que ya se habían aplicado en un campo particular. Durante mucho tiempo, esos intentos de

/coordinación eran

coordinación eran muchas veces - como con frecuencia lo son ahora - de alcance limitado. Por regla general, no llegaban a ser una solución permanente. Constantemente se les sumaban nuevos actos de intervención del Estado, que también se suponían de carácter provisional, y no tardaba en disminuir el mínimo de coordinación ya alcanzado.

Todo el que conoce la historia interna de los países occidentales sabe que ése es el camino que hemos recorrido hacia la planificación económica. En situaciones en que la suspensión de los actos de intervención no era discutible por causas prácticas y políticas, el político y el servidor público con serias inclinaciones liberales y decididos a reducir al mínimo la intervención del Estado, con frecuencia eran ellos mismos quienes proponían la planificación del Estado central en todos los campos, uno detrás de otro. Ha formado parte de las ironías de la historia durante los últimos decenios el que la planificación fuese muchas veces la solución más "liberal" del verdadero caos creado por la intervención incoordinada y desorganizadora del Estado.

Cuando estudio en esta investigación la tendencia hacia la planificación en los países de Occidente, entiendo por "planificación" los intentos deliberados hechos por el Gobierno de un país - generalmente con la participación de otras corporaciones colectivas - para coordinar más racionalmente la política pública con el objeto de alcanzar más plena y rápidamente los fines deseables para el futuro desarrollo determinados por el proceso político a medida que se desenvuelve. Como resultado del origen histórico de esos intentos de planificación y de las condiciones institucionales y políticas en que han operado en esos países, la planificación se hace pragmática y fragmentaria, y nunca amplia y completa. Por regla general, la planificación en esos países es una serie de soluciones de avenencia de situaciones prácticas apremiantes. Se ha desarrollado gradualmente, y con toda probabilidad seguirá creciendo en alcance e importancia relativa. Una de las grandes fuerzas que impulsan esta tendencia a la planificación ha sido, y sigue siendo, el incesante aumento del volumen de intervenciones del Estado que requieren coordinación. Así, pues, mi primera tarea consiste en exponer esta tendencia.

/Sucesión de

Sucesión de crisis internacionales. Ese aumento del volumen de las intervenciones del Estado en la vida económica ha sido enormemente acelerado por los interminables trastornos de las relaciones internacionales, empezando por la Primera Guerra Mundial. Desde entonces todas las naciones han experimentado constantemente las consecuencias de las embestidas de sucesivas y crecientes oleadas de violentas crisis económicas, cada una de las cuales se acumulaba sobre la anterior.

Para proteger el interés nacional en la estabilidad interior, en el trabajo para los obreros, en el bienestar de los agricultores y, en general, en la prosecución sin perturbaciones de la producción y del consumo, todos los Estados se han sentido obligados a realizar nuevas y radicales intervenciones, no sólo en la esfera del comercio exterior y de las relaciones del cambio, sino también en otros sectores de la economía nacional. Cuando pasaba una crisis, la abolición en los diferentes países de las medidas de política protectora adoptadas como defensa contra sus efectos, rara vez era completa y nunca instantánea. Una razón por la cual no podían ser sencillamente abolidas, es que la crisis dejaba muchas veces en su estela numerosos cambios duraderos en las circunstancias interiores y exteriores. Esto era también, en parte, consecuencia de las medidas protectoras mismas, adoptadas en todos los países, y su tendencia a perdurar. Además, una explicación parcial de porqué las medidas políticas defensivas tendían a perdurar, es que detrás de todas ellas se habían formado intereses creados de una manera normal, algunos de los cuales tenían carácter perfectamente legítimo, y todos ellos representaban presiones políticas en mayor o menor grado.

Por ahora me interesan únicamente las consecuencias de la serie de crisis internacionales desde la Primera Guerra Mundial en el estímulo que prestaron a la tendencia secular hacia el aumento de volumen de la intervención estatal en cada país particular. Mirando hacia lo futuro, tenemos que contar con que la continuación de esa influencia de las relaciones internacionales tendrá las mismas consecuencias sobre la política nacional. No hay, ciertamente, base racional para esperar que volveremos a ver el restablecimiento de relaciones económicas internacionales estables del viejo tipo semiautomático.

/En la

En la Segunda Parte haré algunos comentarios en apoyo de esta opinión, cuando llegue a estudiar las complicaciones internacionales de la tendencia hacia la planificación económica nacional, que es mi tema presente. Una economía mundial mejor integrada tiene que ser, ahora una economía organizada; y esto es exacto aun cuando nos limitemos a las relaciones dentro de la comunidad mundial parcial de los países ricos. Ello implicaría la planificación y la coordinación internacionales de las economías nacionales, las cuales necesitarían entonces, naturalmente, ser planificadas más individualmente de lo que lo son ahora. En esta etapa de mi argumentación, lo que me interesa señalar es sólo que, de hecho, durante medio siglo las crisis internacionales han figurado entre las fuerzas importantes que han contribuido a aumentar el volumen de la intervención estatal en todos los países, y que, por lo que respecta al futuro, no podemos ver ahora el fin de la serie de tales crisis.

Efectos sobre la estructura de nuestros valores. El vivir en un mundo que cabalga sobre crisis tiene consecuencias para las actitudes de las personas hacia la sociedad, que merecen estudio mucho más serio del que hasta ahora se les ha dedicado. Para nuestro problema particular son importantes, ya que tienden a acostumar a las personas no sólo a grandes cambios adversos que vienen sobre ellas desde afuera, sino también a la idea de que debiera hacerse algo para mitigar sus efectos. Más generalmente, la gente reprime menos su deseo de cambiar las condiciones sociales y económicas de un modo radical de acuerdo con sus propios intereses, y su disposición a pensar que la intervención del Estado en esferas cada vez más amplias es posible y útil para sus propósitos.

Todos los cambios súbitos y violentos, cualesquiera que sean sus causas y su carácter, tienen que tender a menoscabar el respeto al statu quo como un orden natural de cosas. En particular, los importantes tabúes de la propiedad y del contrato, tan fundamentales para una sociedad liberal estable, fueron inevitablemente debilitados cuando se permitió que ocurrieran grandes alteraciones en el valor real de las monedas y, por consiguiente, de los ingresos y de los costos, de las fortunas individuales, de las deudas y de las obligaciones.

/Además, las

Además, las reglamentaciones en gran escala y las empresas del Estado, a las cuales, en tiempo de guerra o de crisis grave, había que recurrir simplemente por el interés nacional, y en ocasiones para salvaguardar la supervivencia, familiarizaron a las personas con la idea de que esa intervención es posible y debe coordinarse para que tenga éxito. La gente "aprende haciendo".

La planificación económica del Estado central que tuvo que improvisarse durante la primera Guerra Mundial, no fue precisamente un fracaso, y desde luego lo fue mucho menos de lo que podían haber esperado, y en realidad esperaban, los economistas liberales de aquel tiempo. La planificación del Estado durante la segunda Guerra Mundial fue técnicamente muy superior a aquella primera experiencia.

La caída del patrón oro. La referencia a lo que le ocurrió al sistema monetario puede servir de ejemplo de cómo la acumulación de un período de efectos a corto plazo de dichas sacudidas de la esfera internacional afectó a las actitudes de la gente, actitudes que a su vez influyeron en las relaciones internacionales, y así sucesivamente, según una norma de causación circular.

El viejo patrón oro, que, si nunca fue tan universal ni nunca funcionó en la realidad tan perfectamente como en los libros de texto, no obstante proporcionó, durante un período considerable, cierto grado de estabilidad internacional a las principales naciones comerciantes, descansaba en último término sobre ciertas maneras dadas, conocidas, respetadas y comúnmente observadas, de pensar, y sobre determinadas normas de conducta de la comunidad bancaria y, además, sobre ciertos tabús respetados por parte de los políticos. Gracias también a cierta "superstición del oro" - que el más versado podía siempre justificar ante su conciencia intelectual por sus saludables efectos -, la política monetaria en principio no fue ninguna política. En todo caso, se la mantuvo fuera de la política.

/Los bancos

Los bancos centrales reaccionaron a los repetidos cambios de acuerdo con una serie de reglas prescritas. La tendencia al empeoramiento en la balanza de pagos de un país - debida, por ejemplo, a una mala cosecha o a la realización de un proyecto de grandes inversiones - era seguida por ciertos movimientos en el mercado internacional del capital y, finalmente, por algunos cambios en la tenencia de oro. A esto respondían los bancos centrales con ciertos reajustes en las condiciones del crédito, en aquella época principalmente en el tipo de descuento; esto, de acuerdo con otra serie de reglas, se reflejaba en la conducta de los bancos privados. Y esto, a su vez, tenía diferentes efectos sobre la situación de los negocios, sobre el volumen de valores y sobre la producción, el empleo y los precios, lo cual después tenía, a su vez, una nueva serie de consecuencias sobre las importaciones, las exportaciones y los préstamos exteriores a corto plazo, todo ello tendiente a restablecer el equilibrio internacional de los cambios.

Se admitía que no podía hacerse mucho más: las cosas volvían a tomar su curso natural. Todo el sistema de los cuales eran los llamados puntos superior e inferior del oro, significando con ello los tipos de cambio en que era provechoso pasar el oro de las bóvedas de un banco a las de otro. El crédito a corto plazo, activado por las perspectivas de pequeñas ganancias especulativas, fluía como el agua entre vasos comunicantes, haciendo más posible la conservación del equilibrio sin reacciones demasiado violentas y no sincronizadas dentro de cada país.

Esta es una exposición idealizada, de libro de texto, de una realidad a la que le faltaba mucho para ser perfecta. Lo importante es que ahora resulta absolutamente inaplicable. Las condiciones previas internacionales para el funcionamiento de ese sistema monetario automático ya no existen después de las crisis violentas que ha sufrido el mundo. El comercio internacional está dislocado, y ya no existe un mercado internacional de capital a corto plazo está contraído y es errático, y no puede confiarse en él para amortiguar los efectos de las tendencias al desequilibrio en la balanza de pagos. Más bien es una fuerza irracional que tiene que ser cuidadosamente vigilada y neutralizada con una política deliberada.

/No excluyo

No excluyo la posibilidad de crear un sistema monetario internacional organizado; pero no puede ser el viejo sistema automático a base del patrón oro. Y precisamente podemos observar de pasada que el Fondo Monetario Internacional, que en realidad fue creado para implantar este sistema organizado que sustituya al difunto patrón oro, apenas si ha empezado a funcionar en este aspecto, aunque es útil porque proporciona un foro para la discusión y manipula créditos provisionales.

Pero esto no es todo. El viejo sistema dependía de la creencia, compartida por la gente en todos los países, en su continuidad y en la ausencia, igualmente predominante en todos los países, de toda intención de intervenir en su funcionamiento automático. La caída del patrón oro no puede explicarse simplemente atribuyéndola al desequilibrio internacional del comercio y de los pagos y a la insuficiencia de las fuerzas que actúan para restablecer el equilibrio. Las condiciones previas nacionales para el funcionamiento adecuado del sistema automático también están ausentes.

Ningún país - y desde luego no los Estados Unidos - quiere hoy aceptar ya un nivel de actividad económica y de empleo determinado por las repercusiones automáticas, a través del sistema bancario, de los cambios de su situación en pagos internacionales. Para decirlo de otro modo: ningún país está dispuesto a abstenerse de intervenir en la economía "libre". Ningún país está ahora en situación de permitir que los asuntos monetarios queden fuera de la política económica, y ni aun fuera de la política general.

Y ahora todo el mundo sabe que las cuestiones monetarias pueden ser influidas por medidas de política nacional, y también cómo puede hacerse eso. Se ha roto un tabú social fundamental, y una vez roto no puede ser recompuesto de nuevo, por muy sinceramente que lo deseáremos. En realidad, los tabús sociales no pueden implantarse nunca por decisiones fundadas en la reflexión y el estudio.

No entran nunca en existencia si no es de modo inadvertido: los acontecimientos se ordenan por sí mismos dentro de un tipo particular de conducta, en este caso respecto de los políticos, de ciertos funcionarios del Estado, de los banqueros y de los hombres de negocios; este tipo elude la crítica

/y la

y la discusión públicas y, en el caso ideal, hasta la apercepción y la reflexión conscientes; entonces, su observancia se hace "natural", "sana" y respetable, y las desviaciones del tipo llegan a parecer arriesgadas, imprudentes y malas. Los tabús sociales son asustadizos como las virtudes: una vez perdidos, ya no hay remedio.

Esta es, ciertamente, una razón de que tantos cambios sociales sean tan irreversibles como la reacción del socio en el agua. Y este encadenamiento particular de acontecimientos, que nos ha alejado del grado relativamente elevado de automatismo que en el siglo XIX gobernó los asuntos monetarios, tiene definitivamente ese carácter. Uno de los grandes economistas de la vieja escuela, mi maestro y amigo el finado profesor Gustavo Cassel, cuando manifestaba su nostalgia por el patrón oro de tiempos idos, resumía tristemente la sabiduría del notable capítulo del Génesis sobre la caída de Adán y Eva en el pecado: "Cuando el hombre ha probado los frutos del mal, nunca más volverá a ser inocente".

II. FUERZAS INTERNAS

Estructura cambiante y papel del mercado

Es indudable que a la ininterrumpida sucesión de crisis internacionales del último medio siglo toca la mayor responsabilidad, en muchos aspectos, del aumento incesante del volumen de la intervención del Estado en la vida económica de los países occidentales, lo cual, a su vez, sostengo que es una fuerza importante de las que operan detrás de la tendencia hacia la planificación económica. En los últimos años, la guerra fría, en todos ellos, ha sido causa muy poderosa de nueva intervención en masa del Estado, no sólo atrayendo esfuerzos productivos muy considerables a los gastos oficiales para armamentos, sino también proporcionando motivos para dar nueva dirección a las inversiones, a la producción y en realidad, a toda la vida y trabajo de cada comunidad nacional, en líneas con la prosecución por los gobiernos de la guerra fría y la salvaguarda de los intereses de la seguridad del Estado.

Esas crisis internacionales no hubieran, sin embargo, tenido tan grandes y duraderos efectos sobre el volumen y la estructura de las economías políticas en los diversos países occidentales, si no operasen en la misma dirección que todo un conjunto de fuerzas internas relacionadas entre sí y muy poderosas por la acumulación o suma de sus efectos. Aún sin las crisis mundiales, estas fuerzas internas hubieran conducido, de todos modos, a un aumento de la intervención del Estado, aunque el proceso histórico se habría desarrollado mucho más lentamente.

Una de esas fuerzas ha sido la tendencia a la organización de mercados. Para enfocar nuestra atención sobre lo que esto ha supuesto como causa incesante de aumento de la intervención del Estado, permítaseme por un momento volver a una teoría económica - que por buenas razones - no representa ahora en la enseñanza académica el mismo papel que representó en mi juventud: la teoría económica liberal de la competencia perfecta.

/Estamos justamente

Estamos justamente acostumbrados a considerar esa teoría, por un lado, estática y por otro lado, atomística. La sociedad de la cual era esta teoría una realización muy idealizada se basaba en un supuesto sin el cual no podía funcionar, a saber, una combinación especial de inmovilidad y movilidad. La estructura social tenía que permanecer inflexiblemente inalterable. Era posible concebir tal estructura rígida sobre el supuesto atomístico de movimientos instantáneos de todos los elementos contenidos en ella hacia un reajuste perfecto.

La tesis principal de la teoría de la competencia perfecta era, como me permitiré recordar, que si las unidades económicas son infinitesimalmente pequeñas en relación con el tamaño del mercado y si no actúan conjuntamente, ninguna de ellas puede por su sola acción tener ninguna influencia en el mercado. Si un individuo decide modificar su conducta - es decir, su demanda o su oferta - eso no tendría ningún efecto perceptible sobre la demanda y la oferta totales del producto ni por consiguiente, sobre su precio.

Los mercados y los precios eran pues para el individuo, ya actuase como comprador o como vendedor, variables independientes, un conjunto de condiciones objetivas y dadas para su conducta. Estaban tan por completo fuera de su control como las estaciones y el tiempo, al que tiene que adaptarse para no perecer. De acuerdo con los supuestos implícitos en la teoría, la formación del precio en el mercado realizaba constante y suavemente la "función" de restablecer el equilibrio después de cada cambio de las condiciones primarias.

Se entendía, naturalmente, que este mercado perfecto no ha existido nunca. Pero es cosa muy importante, sabida también por todos, que durante mucho tiempo la realidad se alejó incesantemente cada vez más de esa idealización liberal. Los progresos económicos y de organización han

/aumentado en

aumentado en muchos campos el tamaño de las unidades en relación con los mercados. Al mismo tiempo, en todos los otros campos las unidades individuales han encontrado medios para combinarse.

Con eso han alcanzado una posición que les permite influir en los mercados y manipular los precios. Los mercados y los precios han perdido cada vez más su carácter de condiciones dadas y objetivas, fuera de la influencia de las unidades individuales, que sólo tenían que adaptarse a ellas. Los mercados han llegado a ser deliberadamente "regulados" por los participantes.

Y cuando pasó el atomismo, la supuesta estructura institucional estática quedó sin protección y pudo ser influida, ya que puede tener lugar la formación del precio dentro de dicha estructura. En vez de adaptarse dócilmente a una estructura social dada y de aceptar las cargas y las recompensas según resultan del trabajo de las fuerzas que actúan dentro de esa estructura, los individuos empiezan a cooperar para influir en ese proceso y, yendo aún más lejos, para adaptar la estructura misma a sus propios intereses.

Cuando esto ocurre en escala suficientemente grande, ha tenido lugar un cambio institucional fundamental en la posición de los seres humanos uno respecto de otro y de la comunidad. No necesito recordar en qué medida están prácticamente manipulados todos los mercados en el momento actual. Muchos mercados están dominados por uno o por unos pocos vendedores y compradores. Mas, aparte de esos casos, casi todas las personas individuales de cualquiera de los países de Occidente que tiene algo que vender, o que tiene una renta, o que busca una ganancia, se asocia con sus compañeros con la intención de influir en las condiciones en que actúa.

Estos hechos obligan al Estado a tomar medidas de intervención en gran escala. Se hacen necesarias simplemente para evitar la verdadera desorganización social que resultaría de la organización de los mercados, si esa organización no fuera dirigida y coordinada. Y son necesarias

/a fin

a fin de impedir que los que han adquirido un gran poder contractual exploten a los demás.

Cambio de perspectiva

Pero antes de que pase, en el capítulo siguiente, a estudiar los efectos de la organización de los mercados sobre las relaciones entre los individuos y entre ellos y el Estado, necesito hacer algunos comentarios acerca de los cambios más profundos en las actitudes de la gente hacia el proceso económico en que participa. Como es habitual, esos cambios psicológicos son en parte efectos y en parte causas de los cambios institucionales.

Además, están causalmente relacionados con la industrialización, con la creciente movilidad geográfica y social, con la intensificada comunicación intelectual, con la secularización y con otros muchos cambios sociales que han venido teniendo lugar pacífica e incesantemente en nuestra civilización mientras han subido los niveles de vida. Entretanto, "los usos y costumbres" han ido decayendo en ese proceso. Las normas de conducta más instintivas, menos discutidas, de la antigua sociedad por lo general pierden su imperio sobre la masa del pueblo y las sustituye cada vez más la importancia reflexiva de intereses racionales. La gente se siente menos cohibida por los tabúes y las tradiciones sociales vigentes, como acabo de hacer ver con el ejemplo del sistema monetario. Así, las personas se fueron haciendo más emprendedoras, más experimentales, más sofisticadas, más hedonistas, más "económicamente racionales".

En realidad, todo esto tiene aplicación mucho más allá de la conducta económica en relación con la demanda y la oferta, los precios, los salarios y las ganancias. Por ejemplo, ha sido estudiado intensivamente en el campo de la moral familiar. El control de la natalidad no se ha extendido a estratos sociales cada vez más amplios, como lo revela bellamente las estadísticas demográficas, por el conocimiento de dicho

/control o

control o por disponer de anticonceptivos técnicos, como con frecuencia supone el vulgo. Los medios anticonceptivos todavía más generalmente usados no son en absoluto técnicos y los ha conocido siempre todo el mundo. El control de la natalidad, en realidad, es causado directamente por actitudes más racionalistas hacia la institución de la familia en condiciones económicas cambiantes.

La "paternidad planificada" en la historia social de los países occidentales es realmente un fenómeno intrínsecamente relacionado con los mismos cambios en las actitudes de las personas que, en el plano político han causado la tendencia a la planificación económica. He usado esta semejanza del control de la natalidad no como una broma intelectual, sino del modo más serio. Deseo demostrar palmariaemente la profundidad de las causas sociales y psicológicas de la destrucción de la sociedad económica liberal que estoy estudiando.

El liberalismo económico era evidentemente, parte de una filosofía racionalista. Tenía por paralelo en la ciencia de la psicología un superficial hedonismo y la teoría de la asociación de sensaciones y de ideas. En economía, los principios racionalistas de esa filosofía fueron elaborados en la teoría marginal del valor y en la deducción utilitaria del bienestar social partiendo del interés egoísta bien entendido de los individuos. Pero como el hedonismo racional empezaba a generalizarse en la realidad y como la gente en general empezaba realmente a pensar y obrar de manera un poco más parecida a la del teórico "hombre económico", perdió fondo la sociedad económica liberal.

La explicación de esta paradoja es que contrariamente a todas las teorías acerca del hombre de esta filosofía intelectualista y racionalista heredada de la época de la Ilustración, sus supuestos básicos - atomismo y estructura estática de la sociedad - implicaban el predominio en la sociedad de seres humanos que eran exactamente lo opuesto al "hombre

/económico" racionalista

"económico" racionalista de su teoría económica. Tenían que ser tradicionalistas, fuertemente inhibidos por los tabúes vigentes, apegados a los convencionalismos y nada inquisidores, ni experimentadores, ni reflexivos. De otra manera, la teoría no funcionaría. No es una casualidad que la época victoriana, apogeo del convencionalismo, fuese el florecimiento cultural del liberalismo económico. Rara vez en la historia de la humanidad una filosofía social ha sido tan ingenua acerca de sus fundamentos psicológicos como ésta, cuya honesta pretensión era ser muy ilustrada y muy racional.

También aquí podemos observar una diferencia fundamental entre los caminos por donde la planificación económica llegó al mundo occidental y al mundo soviético. En Rusia el desarrollo psicológico y social que acabo de esbozar apenas si había comenzado. La planificación económica fue impuesta a una sociedad popular analfabeta en gran proporción y preindustrial. Y después de algunos intermedios insignificantes, durante los cuales los intelectuales occidentalizados intentaron racionalizar las actitudes sociales - como por ejemplo, en asuntos de familia - todas las fuerzas del Estado se dirigieron vigorosamente hacia la estabilización y la convencionalización de los tipos de conducta de la gente de acuerdo con los fines y valores del Estado soviético. Como ha podido observar todo visitante de Rusia - por lo común para su agradable sorpresa - el tipo de personalidad que entonces se desarrolló es en muchos aspectos fundamentales el apetecido por nuestros abuelos o por sus padres.

Es interesante observar que el Estado comunista, aunque saca por la fuerza a la población de la vida estacionaria, inhibida y empobrecida de la sociedad popular, está fomentando un tipo de ser humano que - con ligeras modificaciones de ideologías estereotipadas y muchas veces no hondamente arraigadas, mucho más que de actitudes fundamentales - podría hacer las funciones de una sociedad incluso liberal, mientras la sociedad

/liberal se

liberal se iba destruyendo porque la gente en general empezaba a actuar precisamente de un modo tan racional como su teoría había supuesto erróneamente que había actuado siempre.

La razón de que sea importante destacar los cambios profundos en las actividades de las personas como factor causal que está en la base de la tendencia a la intervención y la planificación en el mundo occidental, es que esos cambios psicológicos, relacionados con todo el desenvolvimiento de nuestra sociedad contemporánea hacen irreversible ese proceso. Si se tratara sólo de cambios en las instituciones humanas, y nada más, esos cambios podrían ser invertidos, y probablemente lo serían. Pero una vez que la gente ha adaptado sus mentes a las nuevas situaciones, ya no es así.

Es verdad que esos cambios de actitud han sido causados en parte por el choque de los acontecimientos y de la política encaminada a luchar contra tales acontecimientos. Pero esos choques y esa política tendieron después a quebrantar las normas establecidas y a suprimir las inhibiciones del statu quo. Pero, aun inicialmente inherente al desarrollo de conjunto de la civilización occidental había en las mentes de las personas una tendencia a cambiar, y a cambiar en esa misma dirección. Este es un proceso típicamente cumulativo de causación circular. En consecuencia, todo el sistema social y los seres humanos que viven dentro de él son obligados a moverse, y a ir mucho más allá de lo que nadie podía haber previsto en un comienzo.

Evidentemente, no es posible la marcha atrás. No es posible hacer a las gentes menos racionales y sofisticadas. ¿Quién lo haría? En nuestra democracia la educación racionalista es nuestra fe. ¿Intentaríamos deseducar al pueblo?

Democratización e igualación

Una tendencia importante en todos los países occidentales, que está estrechamente relacionada no sólo con esta racionalización general de

/actitudes, sino

actitudes, sino también con los niveles ascendentes de vida y con el cambio de situación del individuo en los mercados en que vende y compra, es la democratización del proceso político por el cual la voluntad pública del Estado se va consagrando. Fue éste un proceso gradual.

En particular, necesitamos recordar que en la mayor parte de los países occidentales el sufragio universal es institución bastante reciente.

Era fácil prever que, como se concedía a sectores cada vez mayores de la población la plena participación en el poder político y esos sectores eran cada vez más conscientes de ese poder y de las posibilidades de usarlo en interés propio, presionarían para conseguir una nueva distribución de la intervención del Estado en gran escala. Ya lo había profetizado Aristóteles.

También estaba cambiando todo el panorama para dicha intervención.

La estructura institucional de las comunidades nacionales se iba aflojando por la intervención en gran escala del Estado requerida por las crisis internacionales. Como ya he dicho, los tabúes de la propiedad han sido dañados y debilitados por los grandes y peligrosos cambios en las fortunas de las gentes producidos por la inflación, la deflación y otros muchos procesos. Los mercados en que los individuos se movían fueron perdiendo su aura institucional de normas dadas y objetivas en las que uno no podía entrometerse. La creciente movilidad social, los contactos sociales cada vez más numerosos y diversos entre toda clase de personas en una sociedad que se estaba industrializando, y la racionalización general de actitudes fueron todas cosas que contribuyeron a privar a las desigualdades económicas existentes de gran parte de su indiscutible apariencia de fenómenos naturales.

Cuando, hace poco más de cien años, John Stuart Mill hizo su transacción con el socialismo y formuló lo que se llamó entonces "nuevo liberalismo", su tesis principal era que los legisladores debieran tener libertad para modificar la distribución como quisieran, aunque las leyes económicas en el campo de la producción tenían que ser obedecidas sin intentar intervenir en

/ellas. Sin

ellas. Sin embargo, dudaba ante la cuestión concreta de un impuesto progresivo sobre la renta. Me pregunto qué habría pensado Mill si hubiera tenido una revelación de las actitudes predominantes hacia los impuestos sobre la renta y sobre las herencias en su patria y en otros países de Occidente un siglo después. Si entonces hubiera profundizado un poco más en el estudio de las leyes sobre impuestos, habría hallado, no obstante, que hasta ahora la rápida progresividad de la tributación es más una apariencia ilusoria que una firme realidad. Volveré sobre esta cuestión en el capítulo VI.

El motivo igualitario para la acción del Estado

El impulso hacia la igualación económica está presente en todas partes, y suele proclamarse como un principio. Su esfera de acción no se limita a la tributación y a sistemas de redistribución del gasto como los de las diferentes formas del seguro social. Entra en el alcance de todas las demás intervenciones del Estado, y lo determina.

Lo importante es que entonces se convierta en una de las principales fuerzas impulsoras que están detrás de la tendencia general a aumentar el volumen de la intervención del Estado, que es lo que ahora más interesa. En términos generales, los grupos menos privilegiados de la sociedad democrática, al adquirir conciencia de sus intereses y de su fuerza política, presionarán a favor de una intervención cada vez mayor del Estado prácticamente en todos los campos. Su interés está, evidentemente, en hacer que los contratos individuales se subordinen todo lo posible a normas generales formuladas en las leyes, reglamentos, disposiciones administrativas y acuerdos semivoluntarios entre organizaciones aparentemente privadas, pero en realidad semipúblicas.

La base racional de este interés general de las gentes con bajos ingresos por la intervención es que, cuando las relaciones privadas se convierten en relaciones públicas en los países de Occidente, ahora tan firmemente consagrados a la igualdad, hay más probabilidades de que sean mejor atendidos

/los intereses

los intereses del pobre. La distribución del ingreso tiene la forma de una pirámide con la base muy amplia y una cima muy estrecha. En una democracia con sufragio universal efectivo, ésta es una de las explicaciones de porqué avanzamos constantemente en el sentido del control y la dirección del Gobierno. Hasta los partidos conservadores y liberales tendrán que convertirse en vehículos de ese proceso, o si no, desaparecer de la escena política.

Cuando el Estado se compromete en reglamentar la industria de la construcción y los negocios de bienes raíces, esa intervención como asunto de necesidad política toma en alto grado el carácter de política social de la vivienda. Parejamente, cuando el rendimiento de la agricultura se convierte en asunto de fijación pública de precios, debe ser atendido el interés del pequeño agricultor, o, realmente, de todo agricultor que vive en el margen de la producción lucrativa o cerca de él. Cuando los salarios van siendo regulados por arreglos nacionales cada vez más extensos entre las organizaciones del mercado de trabajo, una consecuencia general es la tendencia a disminuir las diferencias de los salarios en diferentes trabajos. Cuando las mercancías tienen que ser racionadas, el principio es también la igualdad, y puede ocurrir, como en Inglaterra y Suecia durante la guerra, que familias de los grupos de ingreso más bajos estuvieran en realidad en una situación que les permitía aumentar su consumo de una mercancía racionada. Todo esto puede demostrarse fácilmente con la historia reciente de todos los países occidentales. Siempre que se implantan medidas de intervención del Estado o reglamentaciones semipúblicas, aun cuando su finalidad sea completamente diferente, tenderán a ser utilizadas también como medios de igualación. El que puedan usarse así es, pues, una razón general de que se considere la intervención del Estado favorable a los grupos de ingreso más bajo y, en general, realmente es así, y de que el impulso hacia la igualdad de oportunidades se convierta en una presión o un apoyo a favor de la intervención del Estado, aun fuera de la esfera de la reforma redistribuidora propiamente dicha.

/Por lo

Por lo demás, es otro cuento, del cual prescindo por ahora - en que únicamente estudio las causas de la tendencia al aumento de la intervención estatal -, el que con bastante frecuencia se concede a los pobres una apariencia de ventaja más que una ventaja verdadera. Su apetito de intervención está llamado a crecer, a medida que la consiguen en mayor grado. Con el aumento de la racionalidad de las actitudes y de los conocimientos, presionarán hacia adelante con mayor eficacia. Volveré sobre esta cuestión en el capítulo VI.

Planificación para el desarrollo

Mi exposición de las fuerzas internas que están tras la tendencia hacia la planificación en los países occidentales, sería incompleta si no concluyese señalando específicamente el impulso que actúa en ellos hacia la elevación constante de los niveles de inversión y de producción, de ingresos y de bienestar. En este particular respecto, la gente del mundo occidental no es en la actualidad diferente de la de las otras dos órbitas. En los mismos primeros párrafos del Prefacio me referí a lo que creo que es un hecho, a saber, que a pesar de las quiebras de las ideologías y de los grandes abismos existentes entre las tres órbitas en lo relativo a modos y niveles de vida y de trabajo, todos vivimos en la misma era de la civilización, con una considerable y creciente unidad de ideas e ideales fundamentales. Esta congruencia de ideas y de esfuerzos es la concepción dinámica implícita en nuestro pensamiento acerca de la economía nacional. En todos los países estamos luchando ahora por el "desarrollo".

Este es más señaladamente el caso en lo que respecta a las naciones pobres, al adquirir conciencia de sus bajos niveles económicos y concebir la ambición de elevarlos. Cuando insisten en que se les llame países "subdesarrollados" - en vez de "regiones atrasadas", denominación estática y más comúnmente usada en tiempos pasados -, quieren caracterizarse a sí mismos como necesitados de desarrollo y dedicados a conseguirlo.

/En la

En la Unión Soviética de los planes quinquenales y septenales, y en todos los demás países de la órbita soviética, la gente ha vivido, y vive ahora más intensamente que nunca, en una orgía de porcentajes ascendentes que simbolizan la subida de todos los niveles de la economía. Las metas del desarrollo están explicadas en planes de producción individual pegados a la entrada de todas las fábricas y en las paredes de las salas de reunión de todas las granjas colectivas. En el país, en todas las regiones y realmente en todas las empresas, la "competencia socialista" hace de la consecución - y preferiblemente de la superconsecución - de las metas incumbencia de cada director y de cada obrero. En relación con el mundo exterior, las metas representan una constante carrera con el mundo capitalista, una carrera de trascendental, decisiva y casi religiosa importancia.

Pero todos los países ricos del mundo occidental, cuyo camino hacia la planificación estoy reseñando aquí, y no menos que ninguno el más rico de todos ellos, los Estados Unidos de América del Norte, demuestran una preocupación análoga por el desarrollo económico, en un grado que nos asombraría si no estuviéramos tan influidos por nuestro ambiente y nuestro tiempo. En realidad, hemos engranado la estabilidad de toda nuestra economía con una inversión que aumenta sin cesar y con un volumen cada vez mayor de producción, presionado por una demanda creciente. En cierta ocasión me encontré con un caballero anciano inglés que me confesó que no comprendía toda esta locura de desarrollo cuando ya podíamos estar bastante satisfechos con los niveles que habíamos alcanzado. Pero la razón por la cual lo recuerdo es, naturalmente, que semejante actitud es extraordinariamente rara.

No es inverosímil que este insaciable afán de desarrollo en los países occidentales sea sencillamente, hasta cierto punto, una reacción a los grandes esfuerzos de los países soviéticos. En las circunstancias de la creciente tirantez política en la guerra fría, las curvas de desarrollo, que asciend

a saltos, de los países de Gobierno comunista, el mundo occidental las considera generalmente como un reto a su modo de vida y a su seguridad. Admitiendo que, en la situación internacional que prevalece, los triunfos muy evidentes del mundo soviético pueden haber tendido a aumentar el interés por el desarrollo también en los países occidentales, creo que toda nuestra bulla en torno al desarrollo tiene su causa principal en el nivel más profundo de toda nuestra orientación cultural.

Por lo menos, cuando actuamos como participantes de comunidades organizadas, parecemos todos dedicados a un crecimiento constante e ilimitado. Cualesquiera que sean los niveles ya alcanzados, toda asamblea nacional, provincial o municipal de representantes de los ciudadanos, toda organización privada consagrada a una causa o a un interés de cualquier tipo que sea, por lo regular se consideran severamente limitadas por la escasez de medio para emprender, dentro de su campo de acción, gran número de mejoras consideradas todas importantes y urgentes. De manera análoga, el individuo normal mismo, no obstante la posición que haya alcanzado en la vida, puede estar constante y afanosamente esforzándose por subir económicamente. Es manifiesto, tanto colectivo como personalmente, que todos conocemos muchas cosas útiles en las que desearíamos gastar dinero si lo tuviéramos. En todo caso, nos conducimos como si lo hiciéramos. Y toda la industria de la publicidad nos presiona en ese sentido.

En su gran pobreza y su dura necesidad, las naciones subdesarrolladas tienen, indudablemente, motivos nacionales mucho más fuertes para esforzarse en alcanzar niveles económicos más altos. Pero el tipo mismo de civilización que va de la mano con la riqueza y el bienestar realizados en las naciones industrialmente adelantadas, parece impulsar a la gente de éstas a esforzarse igualmente y en realidad, aún más diligentemente, para alcanzar niveles todavía más altos que los que ya han sido logrados. A veces parece que, cuanto mejor posición económica tiene una persona, mayor considera el abismo entre su situación real y la que desea.

/III. EL ESTADO

III. EL ESTADO ORGANIZADOR

La organización de los mercados. Entre las principales causas internas del proceso hacia un volumen cada vez mayor de intervención estatal en los países de Occidente, he mencionado la caída gradual de los progresos técnicos y de organización y de la sofisticación de las actitudes de la gente respecto de procesos económicos en los que participaba como compradores y vendedores de servicios y de mercancías. El precio del mercado, y el mercado mismo como estructura institucional para el juego de la demanda y la oferta, ya no fueron aceptados plácidamente como normas dadas y objetivas, sino que fueron manipulados.

Enfrentada con esta tendencia no liberal, la sociedad se habría desorganizado si seguía siendo liberal y se negaba a intervenir. Y si no se les ponía freno, los listos y fuertes explotarian a los otros. La existencia de uniones monopolistas como tales se ha considerado siempre que implicaba la usurpación de las facultades del Estado para establecer impuestos, cosa que no podía permitirse.

Una forma de reacción por parte del Estado podría consistir, evidentemente, en usar su poder para suprimir la tendencia a la organización del mercado y restablecer la competencia libre. Esto se ha intentado en cierto grado en todos los países occidentales. En grado considerablemente menor, esos intentos han tenido éxito. Mas la reacción principal y más importante del Estado fue, por el contrario, aceptar la tendencia, pero adoptar tales medidas para regular su curso, que quedara protegido el interés público por el orden y la equidad. Y así ha entrado en existencia, por debajo de la estructura constitucional del Estado, una infraestructura poderosa, pero controlada por el Estado, de organizaciones colectivas.

En los países occidentales ese proceso representa, por una parte, una ampliación, y probablemente la más importante, de la intervención del Estado en la vida económica. Por otra parte, ha dejado un margen cada vez mayor para la invención de las organizaciones. El interés de la equidad en particular, tal como lo determina el proceso político cada

/vez más

vez más democrático, ha llevado al Estado a tomar medidas para reforzar el poder de contratación de los grupos más débiles, en ocasiones ayudándolos a organizarse cuando es necesario, pero más generalmente mejorando las condiciones en que discuten los términos del contrato.

Contratación colectiva en vez de economía de mercado libre. Todas esas medidas implican un cambio en la estructura de los mercados de acuerdo con las ideas sociales predominantes y el vigor de las fuerzas sociales. El ideal liberal heredado del juego limpio se ha traducido de un modo cada vez más general y definido en la demanda de que los salarios, los precios, los ingresos y las ganancias sean fijados por diferentes tipos de contratos colectivos. Se ha convertido en obligación del Estado establecer dichas condiciones mediante la legislación y la administración, y un servicio de arbitraje de tal clase que sólo puede llegarse a acuerdos equitativos.

Los trabajadores de todos los países occidentales han conseguido que el Estado formulase gran número de reglas y crease instituciones que reforzaron mucho su situación para discutir los contratos en el mercado de trabajo contra los patronos: legislación sobre jornadas de trabajo, vacaciones pagadas, fondos de previsión, inspección de fábricas, diversas formas de seguro social cuando no se gana un ingreso regular, incluido el seguro contra el paro y en ocasiones el salario mínimo. Gradualmente, el Estado se ha visto inducido a entrar más directamente en el mercado de trabajo encargándose de aumentar la demanda de trabajo en tiempos de paro o desempleo creciente por medio de obras públicas y de otras maneras.

El final lógico de este proceso hacia la reestructuración del mercado de trabajo en favor de los trabajadores se alcanzó después de la segunda Guerra Mundial, cuando en todos los países occidentales el Estado se comprometió a asegurar trabajo para todos mediante un reajuste planificado de todas las ramas de la política económica. Como los períodos de gran subempleo de mano de obra y de otros recursos productivos representa un gran despilfarro desde un punto de vista nacional, y un retraso del desarrollo económico, la protección de los intereses obreros, estimulando una viva demanda capaz de absorber la oferta total de mano de obra en el mercado, podía defenderse desde un punto de vista más amplio que el del interés especial de los trabajadores. Pero en el mercado de trabajo reforzó mucho el poder de contratación de éstos enfrente de los patronos.

/Hechos similares

Hechos similares de política estatal han tenido lugar en otros mercados. El principio ha sido siempre mejorar la situación para discutir los contratos de las personas que de otro modo quizás no lo pasarían tan bien. En la mayor parte de los países occidentales, los agricultores, después de los obreros, han venido sacando las mayores ventajas inmediatas de este tipo de intervención del Estado en los mercados.

Una vez creadas por el Estado estas condiciones rectificadoras del funcionamiento de los mercados organizados, vimos cómo organizaciones nacionales de compradores y vendedores de un mercado celebran, mediante funcionarios elegidos y empleados nombrados y asalariados, acuerdos que obligan a todos los asociados, y que se refieren a jornales, precios y otras muchas cosas, tales como, por ejemplo, las condiciones en que se permite el ingreso en una profesión, o la ubicación, número y propiedad de tiendas nuevas de un tipo particular. Si parece en ocasiones que el Estado ha dejado a las mismas poderosas organizaciones discutir y llegar a un acuerdo - como, por ejemplo, en el mercado de trabajo -, es así únicamente porque se percibe que se ha establecido un equilibrio de fuerzas entre compradores y vendedores gracias a la intervención del Estado.

Esas organizaciones funcionan, pues, en realidad como órganos de política pública. La aplicabilidad de esta concepción la indica el creciente interés del Estado en garantizar que dichas organizaciones estén constituidas sobre principios expresos y democráticos y que funcionen bajo las restricciones de la intervención financiera y de una publicidad adecuada, como otros órganos del Estado.

Muchas de las decisiones políticas más importantes se adoptan, pues, fuera del Parlamento, y las ponen en ejecución órganos que no son los de la administración pública. Puede permitirse esto mientras las organizaciones logran resolver sus diferencias pacífica y eficazmente, y se considera que ponen en ejecución la voluntad pública, y mientras se conserva un grado razonable de coordinación nacional. A medida que avanza la planificación económica nacional, presenciemos una integración cada vez más frecuente en el nivel aún elevado de la regulación del mercado mediante monopolios.

/En tales

En tales casos, se celebran acuerdos generales sobre precios e ingresos, que afectan a muchos mercados diferentes de una nación y, quizá, a toda la economía después de muchos convenios colectivos multilaterales, en los que participan las organizaciones obreras y de otros empleados, los agricultores, los patronos industriales y quizás banqueros y consumidores, bajo la dirección del Estado.

Esta norma se echa de ver de un modo particular en Escandinavia. Creo que, con el transcurso de los años, esas formas de acuerdos generales sobre ingresos entre los principales grupos organizados de intereses de una comunidad nacional, se irán convirtiendo gradualmente en la regla general. Todas las curvas de precios y salarios, y, en realidad, todas las de oferta y demanda, son, pues, "políticas" en cierto sentido. Estamos todo lo lejos que es posible del "mercado libre" de la teoría económica liberal. El Gobierno y la administración, representando el punto de vista de la planificación económica central y apoyados por un Parlamento con poderes soberanos para legislar, gradualmente irán viendo que es tan importante dirigir las negociaciones y controlar las transacciones entre los grupos de poder organizados de amplitud nacional, como dirigir al Parlamento mismo.

Infraestructura de la sociedad organizada. Como consecuencia de ese proceso, está cambiando todo el carácter de nuestras comunidades nacionales. Lo que en realidad - aparte de las formas constitucionales - constituye la política pública se decide y se ejecuta ahora en muchos sectores diferentes y en diferentes niveles: no sólo directamente por las autoridades del Estado central y por las autoridades provinciales y municipales, que en este proceso van asumiendo cada vez más responsabilidades, sino también y de manera creciente, por todo un aparato de grupos de poder "privados", organizados para promover los intereses de grupo y las causas comunes. Aun las empresas individuales de negocios, si llegan a ser tan grandes que - contrariamente al supuesto de la teoría económica liberal - pueden por su sola acción determinar o influir decisivamente el mercado, y si se les permite retener ese poder, tienen que ser incluidas en esta infraestructura institucional de la sociedad organizada contemporánea de los países occidentales, lo cual tiene a su cargo, en efecto, la política pública.

/Insisto en

Insisto en que fue el aumento mismo de la intervención del Estado - la mayor parte de las veces ad hoc y muchas veces considerada - la que de tiempo en tiempo imponía al Estado en crecimiento la necesidad de coordinación, es decir, de planificación tal como ya he definido la palabra. A las medidas de intervención del Estado tenemos que añadir ahora las adoptadas no sólo por las autoridades provinciales y municipales que están dentro de la estructura formal del Estado, sino también por todas las demás organizaciones que están fuera de esa estructura. El movimiento hacia un volumen creciente de intervención en los mercados por parte de esas organizaciones ha creado la necesidad de nuevas intervenciones del Estado, y así, no sólo directamente, sino también indirectamente, aumentó enormemente el volumen total de intervenciones en los mercados y, en consecuencia, la necesidad de coordinación.

Ese proceso, pues, tiene también que haber aumentado la importancia del Estado, que es el órgano central de coordinación de la política pública en una comunidad nacional. Sólo el Estado podía satisfacer la necesidad, cada vez más apremiante, de coordinación, no meramente de sus propios actos de intervención en la vida social y económica, que iban ya, y por otras razones, aumentando el volumen, y de la actividad análogamente ramificada de todas las autoridades públicas de carácter local o regional por debajo del nivel del Estado, sino también de la nueva y pululante aparición de todas esas organizaciones privadas para la acción colectiva en beneficio de diferentes grupos de ciudadanos que están fuera de los dispositivos constitucionales formales. En los países occidentales, el Estado fuerte y eficaz fue la realización del liberalismo político en una época, hace más de cien años, en que el volumen total de la política pública era mantenido en un mínimo. Al fin el Estado contemporáneo, muy diferente, ha adquirido una posición en que ha retenido y aumentado aquella fuerza.

El Estado tenía que hacerse valer como árbitro definitivo. Tuvo que formular reglas para lo que se estaba verificando en la infraestructura organizacional. Tuvo que cambiar las condiciones para establecer el contrato colectivo entre las organizaciones, y controlarlas para que los resultados se conformasen a la voluntad pública. Sólo con la instigación del Estado

/o con

o con su aquiescencia, y dentro de la estructura de su legislación y su administración, tienen libre juego las demás manifestaciones de la sociedad organizada, y se les permite funcionar, planificar y reglamentar.

Pero esto no es toda la verdad. Dentro de la estructura de los controles del Estado las organizaciones han ganado, y no perdido, en influencia, y han aumentado constantemente su radio de acción. Cada vez tienen más poder efectivo en sus campos de actividad. Aun la coordinación reglamentadora emprendida por las autoridades del Estado, de ordinario sólo se lleva a efecto después de consultar a las organizaciones y, en realidad, en cooperación con ellas.

En los Estados benefactores adelantados, la fuerza, número y actividad crecientes de esas organizaciones, así como de las autoridades del Gobierno autónomo provincial y municipal, han significado una difusión de la participación, la iniciativa y la influencia sobre lo que en realidad es legislación y administración entre sectores cada vez más amplios del mismo pueblo en sus diversas localidades y ocupaciones. Representan una descentralización de la formulación y la ejecución de la política pública. Nuestras democracias serían mucho más pobres en esencia, y el Estado benefactor en desarrollo tendría mucha menos realidad, si la participación de los ciudadanos individuales en la dirección de los negocios públicos se limitara a concederles el voto en las elecciones intermitentes de un Parlamento nacional. De hecho, esas elecciones mismas adquieren, en un Estado benefactor adelantado, mucha más importancia, y son más claramente comprendidas por los ciudadanos en relación con intereses reales y concretos, como resultado de todas las actividades mediante las cuales participan cada vez más en los instrumentos colectivos de política pública situados por debajo del nivel del Estado.

La busca de participación democrática. Pero ese proceso no deja de presentar sus muy graves problemas. En el fondo todos se refieren a si los ciudadanos individuales se cuidan de aprovecharse de su derecho a participar activamente en la dirección de las organizaciones dedicadas a defender sus diversos intereses, y en qué medida lo hacen.

/Si la

Si la participación popular decae, las organizaciones fácilmente se convierten en bases de amplios complejos de oligarquías de funcionarios públicos y de empleados, que funcionan por debajo del nivel del Estado e incontroladas por sus individuos. En el mejor caso, actuarán entonces como ilustrados y autocráticos directores de negocios para los intereses colectivos que tienen a su cargo. No obstante, pueden ser fácilmente presa de diversas prácticas que no son precisamente las más ventajosas para los asociados. No están excluidas la colusión con otros grupos de presión, el provecho individual ni aun el simple soborno. En todo caso, la falta de participación popular por lo general disminuirá el impulso y la fuerza de la organización en sus actividades como órgano vivo de la comunidad nacional.

En la medida en que las organizaciones no sean efectivamente dirigidas por sus propios individuos, se crea una situación en la que el Estado se sentirá impulsado a ejercer más frenos y controles a través de su legislación y su administración, que tienden una vez más a disminuir la espontaneidad de la vida en la comunidad nacional. Realmente, en tales circunstancias, aún pueden ser necesarios controles más directos del Estado a fin de salvaguardar por lo menos alguna honestidad y eficacia en la infraestructura de la organización del Estado. Pero el quid de la cuestión está en que cuando las personas son apáticas en sus organizaciones, quizás hasta no querer ingresar en ellas, con frecuencia son también apáticas como ciudadanos del Estado. Como la abstención en ambos respectos es más común en los grupos de ingresos más bajos, esto puede conducir fácilmente a una situación en que la estructura de la organización resulte malamente equilibrada en favor de los grandes negocios y, en general, de los intereses de los grupos de ingresos más altos. Esto va en contra de las costumbres políticas implícitas en la democracia.

Observaciones muy parecidas pueden hacerse respecto de los gobiernos autónomos provinciales y municipales. Hay diferencias entre los países occidentales en cuanto al grado en que las obligaciones del Gobierno son realmente delegadas a unidades de acción cívica menores que el Estado. Pero, primeramente y muy a la larga, esas diferencias son en gran parte función del interés que los ciudadanos mismos se toman en hallar soluciones públicas a sus propios problemas. Y si las pequeñas unidades de Gobierno son ineficaces, caciquiles

/o corrompidas,

o corrompidas, esto se debe en último extremo a la falta de participación en sus obligaciones de los ciudadanos. Si tal situación prevalece, aún puede ser una solución racional disminuir la esfera del Gobierno autónomo local y aumentar los controles del Estado central.

Es justo decir que este problema de crear una participación responsable de los ciudadanos individuales en la dirección de sus organizaciones, en sus comunidades locales y, finalmente, en su Estado, es común a todas las naciones occidentales. La enorme complicación de todas las cuestiones de la vida moderna a consecuencia del proceso del cambio social que estoy reseñando en este libro - y no menos a consecuencia del crecimiento de la estructura organizada misma - tiene que tender a hacer esas cuestiones mucho más difíciles de comprender para las personas ordinarias que no se especializan en su manejo. Por otra parte, al aumentar el margen de actividad colectiva, hay que recurrir con más frecuencia a la participación mediante representantes elegidos y designados. La participación activa y bien informada era cosa mucho más sencilla en el almacén cooperativo local, laxamente unido a otros en una federación nacional, que en las actuales grandes empresas cooperativas nacionales que manejan grandes negocios al mayoreo y al menudeo, que con frecuencia dirigen grandes industrias y negocios de importación y establecen relaciones internacionales de muchos y muy diversos tipos.

Habría que añadir que, de manera bastante paradójica, el éxito mismo del Estado benefactor contemporáneo democrático en la consecución de un alto grado de "armonía creada" de intereses, que comentaré al final del próximo capítulo, también puede disminuir algunos de los estímulos para la participación. Cuando las cooperativas y los sindicatos estaban todavía en su etapa de lucha, esto constituía un atractivo emocional que ahora se ha perdido en gran parte, al adquirir posiciones poderosas en las instituciones nacionales de las cuales han llegado a ser parte. Y cuando el peligro del desempleo en masa no es ya una realidad psicológica para la generación de trabajadores que crece ahora en nuestros estados benefactores, las organizaciones y los partidos políticos creados para defender los intereses de los trabajadores tienden a perder importancia subjetiva para ellos.

/El peligro

El peligro de perder el derecho a la participación activa, particularmente en los sectores más amplios, es advertido, naturalmente, por todas las organizaciones y partidos políticos. El Estado benefactor tiene que dedicar una constante vigilancia a la creación y conservación de su base humana en la participación democrática por parte del pueblo. En los países donde este problema ha sido atacado más seriamente, y que además, en general, han tenido mayor éxito en sus esfuerzos para conservar y ensanchar la participación popular activa, las organizaciones y los partidos políticos realizan constantemente una campaña educativa ampliamente diversificada. Se proveen de servicios de investigación, tienen organizaciones especiales para jóvenes y para mujeres, dirigen casas de publicidad, publican periódicos y revistas, imprimen folletos y libros, mantienen por sí mismos escuelas preparatorias y organizan grupos de estudio y círculos locales de discusión, etc. Mantienen intensa correspondencia con sus socios, y en ocasiones se muestran dispuestos a hacer sacrificios considerables en eficacia administrativa sometiendo decisiones importantes al referéndum de aquéllos.

El caso especial de los Estados Unidos. En lo que se refiere a participación activa, la situación varía considerablemente entre los diferentes países occidentales. En términos generales, todavía es más bien baja en los Estados Unidos. Las explicaciones que suelen darse de esta deficiencia en la comunidad nacional norteamericana son muy poco convincentes. Una de esas explicaciones populares es la extensión del país. Que el país sea grande no explica, sin embargo, por qué el porcentaje del electorado que vota en las elecciones, nacionales o locales, es relativamente tan pequeño. Ni explica por qué una proporción tan grande de distritos y poblaciones son gobernadas con tanta ineficacia, ni por qué algunas veces caen bajo el gobierno de un cacique corrompido.

Otra explicación popular es que el país es todavía muy joven. Esta es una afirmación de validez dudosa en la situación presente. Los Estados Unidos son en realidad la democracia moderna más vieja; su movimiento sindical, por ejemplo, es varias generaciones más antiguo que el de los países escandinavos, en los que ha alcanzado tan alto nivel de eficacia y de control democrático. El escrutinio de los hechos en los Estados Unidos mismos, así como la comparación de los hechos en los diferentes países occidentales, no revelan
/ninguna correlación

ninguna correlación positiva entre la edad de un tipo institucional de cooperación y contratación, y el grado de participación y control populares efectivos. Si algo observamos, es más bien que el malestar por la no participación prevalece de un modo particular en muchas de las organizaciones norteamericanas más antiguas, y en algunas de las comunidades nacionales del resto del mundo occidental - como Inglaterra y Australia - que en otro tiempo fueron las primeras en establecer el Estado organizador.

La observación de que las personas en los Estados Unidos se mueven con más frecuencia y sobre una superficie más extensa no explica por sí sola el nivel inferior de participación popular y las consiguientes faltas de eficacia y honestidad en los gobiernos locales y regionales. Históricamente, entre otros muchos cambios sociales simultáneos expuestos en el capítulo III, fue, en Europa, precisamente la intensa migración interna consecutiva a la industrialización lo que en definitiva tuvo por consecuencia la formación de comunidades nacionales estrechamente integradas. Dichas migraciones tuvieron, naturalmente, una actividad cívica aún más intensa también en las organizaciones para el Gobierno autónomo provincial y municipal, aunque este proceso pasó de vez en cuando por períodos de inadaptación atribuidos a dichas migraciones. En un balance a largo plazo, la alta movilidad en los Estados Unidos es la base más segura para esperar una comunidad nacional más estrechamente entretrejida con participación popular más intensa en la vida cívica en todos los niveles. Y, en realidad, las deficiencias en estos aspectos han sido, consecuentemente, más notorias en los rincones de las comunidades nacionales norteamericanas que han estado relativamente aisladas y estancadas y donde la movilidad era más baja. Como ni el tamaño, ni la juventud, ni la movilidad, por sí solas, ofrecen una explicación satisfactoria de las imperfecciones relativas de la participación democrática en todos los niveles en los Estados Unidos, creo que debemos atribuir las a que el país, hasta tiempos relativamente recientes, ha tenido mucha inmigración, la cual, en sus últimas etapas, trajo gente de culturas nacionales diferentes de la del tronco más antiguo. No obstante los avances muy rápidos hacia la unificación nacional, todavía subsisten en la población elementos heterogéneos, y con ellos restos de sentimientos nacionales secesionistas.

Esta explicación

Esta explicación debe hacernos optimistas respecto del futuro desarrollo del Estado organizador democrático de los Estados Unidos. A medida que avanza el proceso hacia la unificación nacional, sería bastante exacto suponer que aumentará la intensidad de la participación activa de los norteamericanos en sus organizaciones y en sus demás comunidades, desde el plano local al nacional. Nadie que haya observado a los Estados Unidos durante dos decenios puede permanecer ignorante de la enorme mejora en este respecto, y del consiguiente aumento de eficacia, de control democrático y de honradez, particularmente en los grupos de intereses privados y en las autoridades del Gobierno autónomo provincial y municipal, donde las deficiencias eran mayores y todavía son considerables.

Este problema de la participación de los ciudadanos es de suma importancia no sólo en los Estados Unidos, sino en todos los países occidentales y debiera ser objeto de intenso estudio. Ya sé que, en grado variable en los diferentes países, el Estado benefactor es, todavía, más una esperanza y una apariencia que una realidad. En algunos países y en algunos campos, es, en realidad, muy imperfecto. Volveré sobre las fallas del Estado benefactor en el capítulo VI. Muchos hallarán que he dado a mi estudio de las fuerzas que operan detrás del Estado organizado un sesgo excesivamente optimista, y que he descrito cosas posibles más que cosas verdaderamente reales. Y pueden señalar hechos desdichados en apoyo de su juicio.

No obstante, persisto en mi optimismo, que en este caso considero que responde a la realidad. Lo que es posible - lo que se ha realizado acá y allá, y lo que vemos brillar en todas partes - tiene realidad como meta que puede ser alcanzada y que, realmente, debe ser alcanzada, si la democracia no ha de perder su oportunidad. Confío en que, una vez que los pueblos sean libres de organizarse para la cooperación y la contratación, y una vez que hayan conseguido igualdad de voz para determinar la política del Estado que fija las condiciones de dicha cooperación y contratación, no tolerarán por mucho tiempo tales deficiencias. No puedo creer que, cuando el pueblo haya llegado a ser soberano, preferirá dejar su Estado benefactor como aquella maquinaria institucional, burocrática, fuertemente centralizada y más bien superficial, manipulado por astutos y poderosos operadores privados y por los
/intereses creados,

intereses creados, en que está condenado a convertirse si no es vitalizado por la participación de los ciudadanos en un grado cada vez mayor. Volveré sobre el problema de la disminución de la burocracia en el Estado benefactor en el capítulo V.

Una nota histórica. Mis observaciones en este capítulo y los anteriores están hechas en términos de grandes generalizaciones. Suscitan muchas cuestiones relativas al derecho constitucional y a la ciencia política y administrativa. Cubren y ocultan grandes diferencias individuales entre los diferentes estados del mundo occidental. Con objeto de exponer con mayor claridad el principal argumento, he simplificado considerablemente el curso de la historia.

Como dije en el capítulo I, la época liberal nunca estuvo tan vacía de intervenciones del Estado y de reglamentaciones de mercados por las organizaciones, como suponía su teoría en sus formulaciones más abstractas. En algunos países la teoría del liberalismo económico no llegó nunca a ser tan absoluta ni reinó nunca de manera tan suprema. Y la época liberal no fue en ninguna parte más que un corto interludio en la historia.

Antes de esa época hubo en todos los países multitud de organizaciones para la cooperación y la asistencia mutua, para el reparto de los mercados con exclusión de los extraños, para fijar precios y salarios, y así sucesivamente. Y el Estado era un Estado autoritario y reglamentador. Algunas de las interferencias en los mercados administrados por las organizaciones y por el Estado autoritario resistieron la embestida de la era liberal, y aun cuando las organizaciones y las reglamentaciones del Estado fueron suprimidas en gran parte, se conservó con frecuencia algo de su espíritu como una tradición, que pudo en seguida brotar de nuevo cuando se desvanecieron los impulsos liberales.

La tenacidad de las instituciones y las tradiciones tiene una base histórica que explica algunas diferencias importantes entre los países del grupo occidental. Donde los sindicatos, cuando aparecieron, adoptaron más directamente las tradiciones de la aristocracia de los obreros artesanos, que se habían organizado en gildas en los tiempos preliberales, y donde se aferraron con mayor firmeza a esas tradiciones, como, por ejemplo en Inglaterra y Dinamarca, han seguido siendo hasta hoy en gran parte gremios de oficios. Allí están todavía animados generalmente más por aquel espíritu de solidaridad centrado en torno de destrezas heredadas, de modos tradicionales de
/hacer las

hacer las cosas y de un sentimiento de derechos exclusivos a su clase particular de trabajo como privilegios consagrados, que en países como Suecia, donde los sindicatos fueron desde el principio francos sindicatos industriales. En los Estados Unidos, donde, como ya he dicho, los sindicatos tienen una historia mucho más larga de lo que generalmente se cree, y en el Canadá, esta demarcación escinde el movimiento a lo largo de una línea que fue ampliamente representada por las diferencias entre las dos principales organizaciones del mercado de trabajo de los Estados Unidos, la Federación Norteamericana del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales.

En el plano de los empresarios, los Estados Unidos fueron desde el principio más independientes de la vieja herencia preliberal, y yo creo que es cierta la noción común de que en negocios hay ahora en general menos espíritu de competencia en Europa que en los Estados Unidos. En un país como Suiza, en donde las organizaciones en todos los niveles son particularmente monopolistas en espíritu tanto como en su conducta real, y no son muy molestados por el Estado, es manifiesto que la infraestructura institucional ha conservado fuertes raíces en las tradiciones preliberales. Es, digámoslo de paso, un ejemplo más bien extremado de aquella disparidad entre los hechos y las ideologías que comenté en la introducción, el que Suiza haya logrado en un grado particularmente elevado convencerse a sí misma y al mundo de que tiene aún más que los otros países occidentales, una "economía libre".

Las instituciones "corporativas" creadas por los fascistas en Italia, y en cierta medida copiadas y enmendadas por los nacional-socialistas en Alemania, fueron intentos deliberados para encontrar una transacción nueva y no liberal entre las viejas tradiciones europeas y las necesidades de los negocios modernos. Tales intentos se hicieron sobre la restauración de un Estado autoritario, y esto explica por qué durante algún tiempo los fascistas y los nazis pudieron obtener un apoyo tan sorprendentemente fuerte de muchos industriales y personas de otros sectores sociales que confiaban en ocupar los puestos de autoridad en dicho Estado. El antiguo sistema de "cámaras" de Austria fue otro tipo, aunque más eufemístico, de corporativismo, que

/aún se

aún se conservó después de la caída del fascismo en la segunda Guerra Mundial, habiéndolo limpiado de autoritarismo y dándole bases y equilibrio más democráticos. En su forma original autoritaria, las cámaras fueron implantadas en la Italia del Norte en tiempos preliberales, cuando el territorio estaba dominado por Austria, y prestaron muchos rasgos a las creaciones de Mussolini e indirectamente a las de Hitler.

Las ideas corporativas autoritarias fueron tomadas, como podemos recordar, por la Francia de Vichy - al mismo tiempo que la libertad, la igualdad y la fraternidad se convirtieron en patria, familia y trabajo -, y ahora el mundo se pregunta si la Francia de De Gaulle - o más bien la Francia que surgirá después del episodio de De Gaulle - volverá a hacer un reajuste retrógrado parecido. La extraña constelación francesa de individualismo extremo y de centralismo extremo, que se ha conservado a través de las sucesivas oleadas de revoluciones y a través de las épocas de bonapartismo, borbonismo y democracia parlamentaria, ha impedido efectivamente el nacimiento de un Gobierno autónomo provincial y municipal - de lo cual prácticamente no existe nada - y de una infraestructura de organizaciones de intereses democráticamente equilibradas. Hay leyes en Francia dirigidas contra la creación de organizaciones de intereses independientes, y por Gobierno autónomo local un francés se inclina a entender la autoridad concedida a la Prefectura. Un Ministro francés de Educación puede mirar su reloj y decir con orgullo a su visitante lo que están haciendo en aquel momento en toda Francia los estudiantes de determinado grado de un tipo determinado de escuelas.

La centralización del Gobierno, la debilitación concomitante de las autoridades democráticas provinciales y municipales y la ausencia de grupos de poder democráticamente equilibrados hacen a Francia muy diferente de los demás países occidentales y menos resistentes a los movimientos radicales, ya sean de izquierda o de derecha. España y Portugal en realidad no han tenido nunca una época liberal, y no pertenecen al grupo de países de la clase económica elevada estudiados en este libro. En ellos, la política del Estado y la estructura de su organización pertenecen en grado mucho más alto al viejo orden no reformado.

/Una diferencia

Una diferencia fundamental. Pero cuando se ha dicho todo esto - y particularmente si colocamos un paréntesis a uno y otro lado de los estallidos del fascismo y del nazismo en los decenios recientes, y si estamos de acuerdo en tratar a Francia como un caso muy especial -, hay un mundo de diferencias entre el Estado preliberal y el moderno Estado organizador. Caracterizar a este último como un Estado neomercantilista es sólo la verdad a medias, y ni siquiera eso.

Por de pronto, el viejo orden estaba mucho más engranado con una concepción estática de la economía nacional. Por mucho que el Estado mercantilista se dedicara a mejorar sectores particulares de la economía, no estaba imbuido del espíritu de progreso, expansión y desarrollo generales que es ahora nuestro. Y aún más significativamente, en los tiempos preliberales las organizaciones se creaban en medida mucho mayor para defender intereses creados y situaciones privilegiadas, y por lo tanto tendían a ser más exclusivistas, restrictivas y monopolistas que en la actualidad. Que hay una gran diferencia a este respecto entre entonces y hoy es indudable en general y en medida considerable, aun cuando tengamos en cuenta las tradiciones retardatarias que actúan todavía en la actualidad; en realidad, son las diferencias en la fuerza de esas tradiciones las que, como he observado, han causado diferencias entre las organizaciones de campos y países distintos.

Relacionado con todo esto está el hecho de que el Estado en aquellos tiempos pasados era un Estado de la clase social más elevada, autoritario y dispuesto a ponerse al lado de los mejor situados. Estos eran también los únicos que estaban eficazmente organizados para la defensa de sus intereses. Desde un punto de vista democrático contemporáneo, las organizaciones de los tiempos preliberales estaban muy mal equilibradas. Hablando latamente, las organizaciones mercantilistas, heredadas de la Edad Media, eran colusiones de habitantes de las ciudades que trataban de impedir que los campesinos pobres se inmiscuyeran en sus privilegios monopolistas para comerciar y fabricar artículos para el mercado. Y en las ciudades los comerciantes y los fabricantes ricos se organizaban para defender sus posiciones monopolistas contra las personas pobres urbanas, y en particular contra los trabajadores. Casi en ninguna parte consiguieron los campesinos, ya como siervos o, como en Suecia, en cuanto agricultores libres, organizarse /eficazmente y

eficazmente y sobre bases permanentes para la defensa de sus intereses. Entre los trabajadores, únicamente los expertos en los oficios en que las empresas eran de pequeño volumen lograron organizarse, y aún entonces se les tuvo las más de las veces en una posición subordinada.

La política del Estado habitualmente reflejaba y fortalecía esta situación de fuerzas. Las huelgas solían considerarse ilegales. La reglamentación del mercado por las autoridades estatales y por las intervenciones provinciales y municipales se encaminaba ordinariamente a tener mano de obra abundante, barata y dócil. A los agricultores se les tenía en su sitio.

El Estado no era democrático; el sufragio estaba severamente limitado por los ingresos y por otras restricciones de clase. El sistema de organización era también anti-igualitario, fuertemente inclinado a favor de los ricos contra los pobres. El modo de funcionar de esas organizaciones no era el contrato colectivo entre partes de poder contractual equiparable, sino la imposición por la parte más fuerte, apoyada por el Estado, que tenía muchísimo de un instrumento institucional en manos de los ricos.

De un modo bastante general, y con todas las diferencias que hay entre los diferentes países occidentales, la situación es ahora totalmente nueva. Al extenderse el sufragio, el Estado se ha hecho democrático, se ha visto inducido cada vez más a emplear su poder en permitir a los estratos económicos más débiles crear sus organizaciones; y mediante la legislación y la administración los ha apoyado modificando las condiciones en que pueden discutir los contratos. En los países occidentales es casi imposible ahora concebir una situación en que los agricultores no tengan organizaciones eficaces y en que las masas indefensas de los trabajadores sean tratadas como solían serlo por sus patronos y por las autoridades.

IV. LA PLANIFICACION EN EL ESTADO BENEFADOR

El orden histórico y el causal. En el último medio siglo, el Estado, en todos los países ricos del mundo occidental, se ha convertido en un democrático "Estado benefactor", con promesas bastante explícitas de alcanzar las metas del desenvolvimiento económico, de trabajo para todos, de igualdad de oportunidades para los jóvenes, de seguridad social y de normas mínimas protegidas en lo que se refiere no sólo a ingresos, sino a alimentación, vivienda, salud y educación para las personas de todas las regiones y de todos los sectores sociales. El Estado benefactor todavía no es una realidad en ninguna parte; está constantemente en proceso de realizarse. En ningún país fue originariamente planificado de antemano, y desde luego no como una estructura de ramificaciones e importancia tan imponentes como las actuales para los ciudadanos individuales. En todos los países, aún en aquellos en que está más adelantada la organización del Estado benefactor, sus constructores están trabajando constantemente en las tareas de simplificación, coordinación, racionalización y consecución de la eficacia. Realmente, esta planificación se hace apremiante a medida que crece el edificio del Estado benefactor.

Que esto tiene que ser así, resultará claro por el estudio que he hecho de las fuerzas que están detrás de la tendencia a la planificación en los países occidentales: En el orden histórico y causal, primero tuvieron lugar actos de intervención en el funcionamiento del mercado, y después la planificación se convirtió en una necesidad. En un proceso de causación cumulativa, el aumento secular del volumen de intervención ha sido espoleado por la sucesión de crisis internacionales violentas, a partir de la primera Guerra Mundial, la creciente racionalidad de las actitudes de la gente, la democratización del poder político y el nacimiento del Gobierno autónomo provincial y municipal y de empresas y organizaciones de intereses en gran escala en todos los mercados. Así, al hacerse la intervención pública y privada más frecuente y de mayor alcance y relacionarse más estrechamente con los otros componentes de este poderoso proceso de cambio social, nacieron situaciones de complejidad, antagonismo y confusión crecientes. La necesidad de una coordinación racionalizadora de todas ellas se le impuso al Estado como órgano central de la voluntad pública, con consecuencias cada vez mayores.

/La coordinación

La coordinación conduce a la planificación, o más bien es planificación, tal como ha llegado a entenderse esta palabra en el mundo occidental.

La coordinación de medidas de intervención implica la revisión de todas ellas desde el punto de vista de su combinación para servir a las metas de desarrollo de toda la comunidad nacional, al ser determinadas esas metas por el proceso político que suministra la base del poder. La necesidad de esa coordinación surgió porque los actos individuales de intervención, cuyo volumen total iba creciendo, no habían sido considerados de ese modo cuando fueron iniciados.

Como el Estado está cada vez más comprometido en coordinar y reglamentar la economía nacional, se ve obligado a hacer previsiones a corto y a largo plazos y a tratar de modificar su política comercial financiera, de fomento económico y de reforma social a la luz de lo que revelen dichas previsiones. Los gobiernos disponen también de una base muy perfeccionada de información estadística y de otras clases. Esta coordinación de la política y su constante modificación para que continúe siendo adecuada al juego de tendencias efectivas reveladas por las previsiones no toma la forma de un plan rígido y general. No obstante, constituye una aproximación cada vez mayor a la planificación, la cual tiende a ser más firme y más amplia a medida que se ven realizando las tendencias presentes.

De la intervención a la planificación. Por lo que respecta a las actividades de las grandes empresas y de las organizaciones de la infraestructura de la estructura constitucional formal, resulta claro, desde luego, que no formaron parte desde el principio de un plan nacional racionalmente coordinado. Por lo general representaban intereses especiales, no los intereses generales y comunes de la nación. Pero, en realidad, la falta de coordinación es igualmente manifiesta en las políticas centrales tal como fueron inicialmente motivadas y fijadas. La historia de la política económica de cualquier país, en lo que respecta, por ejemplo, a tarifas e impuestos, proporciona pruebas abundantes de esta tesis.

Hay más pruebas en las informaciones de cómo fueron creadas las grandes estructuras de la educación primaria y superior y de la salubridad pública, así como en las grandes reformas de distribución del ingreso, tales

/como los

como los sistemas de seguros sociales y otras medidas para la atención de los enfermos, los incapacitados, los parados, los ancianos y los niños. Todos estos complejos de intervención económica y social, tal como ahora existen, han sido el producto final de un largo proceso de cambios fragmentarios y gradualmente inducidos, que en los diferentes campos han sido llevados adelante, en principio, como medidas políticas independientes y sin relación entre sí, motivadas por sus propios méritos o emprendidas como respuesta a presiones de grupos.

Es notable, por ejemplo, que los sistemas de seguro social, que cada vez son más caros, fueran inicialmente apoyados sólo por argumentos de justicia y bienestar sociales para grupos específicos de gente necesitada; y esos argumentos predominaron durante mucho tiempo. Cuando se demostró una y otra vez que los opositores de esos sistemas, que argüían constantemente que arruinarían la economía del país, estaban equivocados, ello fue en gran parte consecuencia de los efectos de tales reformas en la elevación de la productividad de la masa popular, efectos que no habían representado nunca papel importante en su motivación. Cuando en la discusión pública salen gradualmente a primer término consideraciones sobre esos efectos e interrelaciones más amplias, la explicación estriba principalmente en que tales medidas políticas son tan numerosas e importantes actualmente, y que corrigen la distribución de una parte tan importante del producto nacional, que, simplemente, lo que hay que hacer es coordinarlas entre sí y con el desarrollo de toda la economía general. Así llegamos a la planificación en el sentido contemporáneo.

La intervención pública en el campo de la vivienda y de la construcción de casas nuevas ofrece otro ejemplo. Desde los escasos y difusos comienzos de hace unos decenios, ha venido aumentando enormemente en todos los países occidentales. El Estado se considera ahora responsable por sí mismo de influir decisivamente - directamente mediante su legislación y su administración y las de las autoridades provinciales y municipales, o indirectamente mediante las organizaciones de la infraestructura que operan con la indulgencia y la sanción del Estado - en las condiciones en que la gente puede encontrar casas para vivir y en aquéllas en que algunas personas
/pueden hacer

pueden hacer un negocio al proporcionarlos. Esto implicaba un complejo de incumbencias de la intervención relativas a las rentas, las posibilidades y precio de la construcción y de los créditos hipotecarios, las condiciones en los diferentes mercados de trabajo y en los de materiales de construcción, y, en realidad, en cada uno de los aspectos de todo el proceso económico por el cual se construyen, se poseen o se alquilan y se habitan casas. El número futuro y las edades de los individuos de las familias y otros factores determinantes de la necesidad humana y de la demanda efectiva de viviendas, hay que preverlos y tenerlos en cuenta, así como las consecuencias de la actividad constructora sobre las tendencias de la actividad general de los negocios, a corto y a largo plazos. Estas últimas consecuencias son tan importantes, que el nivel de la actividad en la industria de la construcción debe ser vigilado cuidadosamente, aun desde el punto de vista de la política económica general. Al crecer las ciudades y al dedicarse más inversión pública a preparar ese crecimiento, la planificación urbana se hace aún más necesaria, lo mismo que la preocupación pública general por planificar y dirigir la ubicación de la industria.

Del mismo modo, el rápido desarrollo de la enseñanza superior y profesional absorbe ahora tanto dinero e interesa a tantos jóvenes en todos esos países, que poco a poco se va advirtiendo que esta actividad no puede seguir siendo un proceso independiente de políticas públicas dispersas. Por el contrario, tiene que ser cuidadosamente planificada a base de cálculos sobre la futura demanda y oferta de trabajo preparados de diferentes maneras. Esto implica, inevitablemente, una previsión y un plan para el conjunto de la economía nacional. Por otra parte, también es cierto lo contrario: ninguna previsión ni plan de largo alcance para la economía nacional puede hacerse ya sin incluir la política educativa y docente.

Suecia está iniciando ahora, como esfuerzo final para terminar el edificio del seguro social, un sistema obligatorio de previsión y de pensiones, dedicado a extirpar los que son casi los últimos restos de la diferencia de las clases entre los trabajadores manuales y otros empleados de las empresas públicas y privadas. Probablemente, tomando la delantera en un movimiento de reforma, no tardarán en unírsele otros países occidentales. Y los ancianos tendrán garantizado por la ley un ingreso correspondiente a

/los dos

los dos tercios de sus ganancias durante los cinco años mejores de su vida de trabajo. Es evidente que una reforma redistribuidora del ingreso de esta enorme magnitud tiene que fundarse en la previsión más cuidadosa del desarrollo de toda la economía nacional para un largo período y debe unificarse con el sistema total de política pública que influye en ese desarrollo. De otro modo, representaría el juego de azar más temerario con la economía futura del país, con riesgo de frustrar los esfuerzos nacionales en todos los campos. Este es, con la mayor evidencia, el caso al garantizarse en términos efectivos los pagos del seguro social a los ancianos. Es característico de la situación a que han llegado ahora los países occidentales en lo relativo a planificación, que una de las principales críticas formuladas en Suecia contra esta reforma sostenga que los cálculos de sus consecuencias sobre el desarrollo económico total del país no son bastante completos ni exactos. Esta preocupación por la planificación no es menos prominente en el pensamiento de los conservadores, que se oponen a la reforma.

"Trabajo para todos". En cierto sentido, el mayor compromiso para la planificación económica del Estado benefactor en los países de Occidente es el mantenimiento de "trabajo para todos", al que están dedicados todos ahora, aunque la definición y la forma del compromiso varíen. El proceso político por el cual los gobiernos han llegado gradualmente a esta situación ilumina esta tendencia a la planificación.

No hace aún muchos decenios, la aparición periódica del paro en masa se admitía como una consecuencia más o menos natural de los reajustes necesarios del mercado a las condiciones cambiantes de los negocios, y se creía que no era mucho lo que podía hacerse para remediarlo. Pero al aumentar la fuerza política de los trabajadores en el proceso de democratización a que ya nos hemos referido, y al hacerse la conciencia social más sensible a los sufrimientos de los parados y de sus familias — dos cambios que naturalmente, están estrechamente relacionados —, un país tras otro adoptaron medidas de ayuda financiera a los desempleados.

Al principio, estas medidas políticas fueron todas de carácter compensatorio, dirigidas meramente a proporcionar a los obreros parados una parte del ingreso que habían perdido al quedar sin trabajo. Querían remediarse los síntomas, no las causas del paro. El seguro contra el paro,

/que ahora

que ahora forma parte integrante del sistema de seguro social en todos los países occidentales, representa la consumación de este aspecto de la política social. Pero no tardó en surgir la demanda de que el Estado tomara medidas positivas con el objeto de crear oportunidades adicionales de trabajo para los desempleados. En los veintes, y aun durante la Gran Crisis, se generalizó en todos los países de Occidente la política de obras públicas. Al mismo tiempo, los trabajadores empezaron a presionar para ganar salarios completos aun en esas obras públicas.

Estos acontecimientos no representaban sino pasos hacia la exigencia de que el Estado dirigiera toda su política financiera y económica a crear suficiente demanda de trabajo para liquidar el paro en masa y mantener ininterrumpidamente la economía nacional en gran actividad. La teoría económica respondía ahora a las necesidades ideológicas del tiempo atribuyendo las crisis económicas y el paro a un desequilibrio entre el conjunto de la demanda y el de la oferta, abriendo un camino racional para que el Estado eleve la inversión y la producción y cree trabajo simplemente aumentando sus gastos, manteniendo, al mismo tiempo, baja la tributación. En Suecia, que fue el primero de los países de Occidente en adoptar esta política teórica y prácticamente, el "cebar la bomba", es decir, el ayudar a los negocios con fondos públicos, funcionó bastante bien aun en los primeros años de la Gran Crisis, al ser suplementado por otros cambios simultáneos en las condiciones generales de los negocios favorables a la recuperación pero que no formaron parte de ninguna política deliberada. Políticas análogas en los Estados Unidos y en otros muchos países tuvieron menos éxito, y la explicación principal es que el sobregasto fue demasiado pequeño para producir mucho efecto.

Después de la segunda Guerra Mundial nos hemos acostumbrado todos a presupuestos mucho mayores, así como a tomar menos en serio los grandes déficit presupuestarios. La teoría expansionista del gasto para salir de una crisis está ahora camino de hacerse ortodoxa, aun en los sectores más conservadores del mundo de los negocios. Sin embargo, todavía no se la ha puesto bastante a prueba, ya que primero las urgentes necesidades de la reconstrucción y las demandas reprimidas durante la guerra y liberadas inmediatamente después de terminada, y posteriormente los gastos inmensos en armamento y otras consecuencias financieras de la guerra fría,

/han contribuido

han contribuido de manera poderosa a sostener la demanda total. La inflación, y no la deflación, fue la constante preocupación. Pero, sea cualquiera la explicación, en todo caso es un hecho que en conjunto todos los países occidentales gozaron de plenitud de trabajo no sólo durante la guerra sino después de ella. Ahora sólo una minoría cada vez menor de trabajadores tienen en esos países alguna experiencia personal del paro en masa o el recuerdo de la situación de hace unos decenios, cuando hasta en los años de prosperidad el miedo al desempleo era una nube siniestra en el horizonte de todas las familias de la clase obrera. Puede predecirse con seguridad que en ninguno de los países occidentales volverá a ser tolerado por el pueblo un período de desempleo grave.

En cierto sentido, esta determinación de mantener trabajo para todos es la realización que corona el Estado benefactor democrático. Se entiende y se admite generalmente que esto supone la decisión de adoptar medidas políticas radicales, en caso necesario, a fin de tener empleada toda la fuerza de trabajo, y que también supone una vigilancia más cuidadosa sobre todo el desarrollo económico y una coordinación planeada de toda la política económica.

Los presupuestos fiscales. Todos estos avances hacia la planificación en el mundo occidental tienen, naturalmente, sus consecuencias para los presupuestos fiscales, que forman cierto tipo de intervención pública y que, de una manera o de otra, reflejan las demás. Un aumento constante del volumen de esos presupuestos y un nivel cada vez más alto de la tributación fueron tendencias seculares en los países de Occidente aun antes de la primera Guerra Mundial. Esas tendencias habrían continuado su curso ascensional aun sin los empujones de las crisis y de las guerras mundiales, aunque habrían ascendido mucho menos abruptamente. Una manera cómoda de ilustrar lo que le ha ocurrido a la política fiscal puede consistir en enfocar nuestra atención sobre la ciencia de las finanzas públicas.

Las finanzas públicas fueron primordialmente, durante siglos, el estudio de la dirección racional de la administración interna de los estados, las provincias y los municipios. La ciencia moderna se inspiró directamente en los cameralistas. Los impuestos se estudiaban desde el punto de vista de su incidencia y de su justa distribución entre los ciudadanos. La relación

/entre las

entre las finanzas públicas y la economía total de un país se trataba del mismo modo que es natural y adecuado para una persona individual o para un negocio: exclusivamente como una relación en una sola dirección de la economía a la tributación y al gasto central. El problema era como el desarrollo de la economía total se reflejaba en cambios en las necesidades de gasto público y en el rendimiento de los impuestos y otros ingresos públicos a tipos determinados.

Peró antes de la primera Guerra Mundial, las finanzas públicas no eran una parte bastante grande de la economía total de un país para tener una influencia muy importante en la otra dirección, es decir, en la situación de los negocios. Y durante esa época, la gente, incluso los economistas, no estaban interesados de ningún modo en dirigir la economía nacional de un modo planificado para conceder mucha importancia a este otro problema. Carecía de actualidad política. Esta es la ciencia de las finanzas públicas que encontramos todavía en nuestros viejos libros de texto.

Esta caracterización de la ciencia de las finanzas públicas antes de 1914 es correcta en líneas generales. No obstante, es preciso tener presente que aun antes del siglo XVIII se había estudiado y discutido mucho el papel de la política fiscal, y especialmente las consecuencias de aprovecharse el Estado de la situación general de los negocios. Pero el interés solía centrarse sobre una cuestión práctica particular; nunca determinó la estructura de la teoría fiscal en su conjunto. No se tuvo nunca en cuenta el efecto general del presupuesto de la nación sobre el ciclo comercial ni el desarrollo económico.

La primera Guerra Mundial tuvo vastas consecuencias fiscales, en muchos aspectos, las cuales fueron ampliamente discutidas. Pero la discusión no mencionó nunca el uso posible del presupuesto como un instrumento de ingeniería social ni económica.

Cuando sobrevino la Gran Crisis en el decenio de los treinta, las finanzas públicas ya habían llegado a absorber, a causa del crecimiento de la intervención pública en la vida económica, una proporción tan grande del producto nacional, que una variación de los ingresos y los gastos públicos podía tener una influencia sustancial sobre el desarrollo de la economía en su conjunto. Y con ello nació el espíritu intervencionista.

/En consecuencia

En consecuencia, la ciencia de las finanzas públicas durante los treinta se enfocó sobre el problema de cómo manipular los presupuestos fiscales para contrarrestar las variaciones descendentes de los negocios.

Esta segunda etapa fue muy breve. Ahora, después de la segunda Guerra Mundial, estamos en la tercera etapa. Con frecuencia pasa por las cuentas del Ministerio de Hacienda algo así como la tercera parte del ingreso nacional, y la tendencia sigue acentuándose. Así, se hace imposible distinguir ya un problema independiente de finanzas públicas. Tanto nuestros viejos libros de texto como nuestros estudios hechos durante los treinta acerca de una política presupuestaria planificada y contra-cíclica parecen anticuados.

Los problemas de las finanzas públicas están ahora inseparablemente mezclados con los problemas del comercio y los pagos internacionales, de los salarios y los ingresos, de la moneda y del crédito. El instrumento teórico organizador es el presupuesto nacional, concebido como control de la contabilidad central al servicio de una red general de previsión y planificación económicas del Estado. El presupuesto nacional da cuenta de la composición de todo el ingreso nacional y su distribución en inversión y consumo por agentes privados y públicos. En ese presupuesto nacional, el presupuesto fiscal aparece sólo como un conjunto de partidas que hay que analizar aparte del todo.

Los problemas de las dos primeras etapas del desarrollo de la ciencia de las finanzas públicas aún existen y son importantes: la incidencia y la distribución equitativa de los impuestos y la influencia de las finanzas públicas sobre la situación general de los negocios. Pero ahora están inextricablemente combinados con todos los demás problemas de política económica y están subordinados a la única cuestión predominante de la dirección del conjunto de la economía nacional. En el corto período de una vida, la ciencia de las finanzas públicas ha visto cambiar radicalmente su alcance y contenido no una sino dos veces. Esto es un ejemplo del influjo del desarrollo de la política pública, y apunta al resultado final de esta tendencia hacia la planificación económica general del Estado, aun cuando sus consecuencias sean todavía de carácter transaccional y nada ostentosas política ni programáticamente ni en cuanto a su amplitud.

/Actitudes políticas

Actitudes políticas convergentes. Un aspecto interesante de este perfeccionamiento gradual del democrático Estado benefactor contemporáneo es que muchas diferencias de opinión, en otro tiempo de candente importancia, ahora tienden a desvanecerse o a cambiar de carácter y en consecuencia a perder importancia.

Esto es exacto en gran medida, por ejemplo, respecto de la discusión sobre la reforma redistribuidora del ingreso. En la actualidad nadie se acalora mucho sobre la cuestión de si los impuestos han de ser progresivos o no. El desacuerdo entre quienes toman parte en el debate público y entre los partidos políticos no versa ya sobre esa cuestión de principio, sino sobre la proporción y los procedimientos por los que la tributación debe usarse para incluir en la distribución de la riqueza y del ingreso. De un modo parecido, también ha terminado la discusión acerca de si debe haber un sistema de seguro social. El problema práctico es ahora únicamente saber cuánto tiempo debe dedicarse a ese objeto, quién lo pagará y cómo debe emplearse. Las reformas que se han llevado a cabo en un país por lo general se granjean rápida y sincera adhesión de todos los habitantes. Hasta se acepta la prosecución de esta política, y las reformas redistribuidoras, cada vez más numerosas, se están convirtiendo en una consecuencia casi automática, del progreso económico. Tendemos a llegar a una situación en que sea casi total el acuerdo entre todos los partidos políticos. En ocasiones éstos compiten aún en la propaganda de nuevas y siempre más radicales reformas redistribuidoras a medida que suben los niveles del ingreso. En todo caso, hemos visto muy pocos ejemplos, si es que hemos visto alguno, en que la llegada al poder de un partido político más conservador haya supuesto la retractación de reformas realizadas anteriormente por un partido más de izquierda.

Esto supone una retirada gradual de sus antiguas posiciones por parte de los conservadores. En la dirección opuesta, podemos ver también un enfriamiento de la izquierda respecto de muchas ideas de reformas radicales que proponían los social-demócratas cuando eran un pequeño partido minoritario sin influencia. Sus demandas de que pasaran a ser propiedad pública los bancos, las compañías de seguros y las industrias, no empezaron a ser aplicadas y en consecuencia no llegaron nunca a contar con una gran fuerza. Ya me he referido en la introducción a la aversión hereditaria en los países

/occidentales a

occidentales a la "economía planificada", de la cual es una variante extrema, naturalmente, la nacionalización en gran escala. Que dicha aversión fue fomentada y explotada por los intereses industriales y comerciales - cuyo poder sobre la industria de la publicidad es grande en todas partes -, es evidente. También es manifiesto que, a medida que los social-demócratas iban ganando gradualmente apoyo popular y consiguiendo influencia política, en general tendían a olvidar el problema de la nacionalización, con un retraso ideológico más o menos grande en los diferentes países. Ahora juega un papel cada vez menor en todos los países occidentales, y quizá está en camino de desaparecer de la escena política.

Peró había una razón más lógica para este reajuste por parte de los social-demócratas. La nacionalización sólo podía ser un medio para alcanzar los objetivos fundamentales de su política. Al desarrollarse el Estado benefactor, esos objetivos fueron alcanzados en gran parte por otros medios, y la nacionalización ya no fue necesaria o ni siquiera deseable.

Los bancos privados y las compañías de seguros, por ejemplo, están ahora estrechamente regulados por controles legislativos y administrativos, iniciados primordialmente para salvar guardar los intereses de los depositantes y de los asegurados, pero usados cada vez más para servir a fines sociales más amplios. En el Estado benefactor avanzado, esas empresas cada vez participan más en una cooperación regular, tanto entre sí mismas como con el banco central y el Ministerio de Hacienda, a fin de conservar el equilibrio en los mercados de dinero y de capital. Esta cooperación puede hacerse más eficaz, y la dirección de las autoridades del Estado, como guardianes del interés público, puede ejercerse, mediante la ampliación de dichos controles, sin nacionalización. Además, el Estado y las empresas cooperativas se hacen competidores, estableciendo normas en sus mercados. Finalmente, no es lo menos importante que las empresas sean legalmente obligadas a someter un campo cada vez mayor de sus actividades al escrutinio público. Son seguidas detalladamente por un público vigilante cada vez más numeroso, y en particular por todo un aparato de grupos particulares de poder cada uno de los cuales tiene sus propios medios de investigación. Cuando han tenido lugar todas estas cosas, esas empresas ya no son /realmente muy

realmente muy privadas. Por lo general, no podría lograrse mucho más si fueran incautadas por el Estado.

Pero veamos los negocios industriales privados. Sus actividades en el mercado son las de un partícipe en asociaciones industriales. Para la mayor parte de sus relaciones con los obreros, tienen que someterse a convenios realizados entre la asociación de patronos, a la cual pertenecen, y el sistema de sindicatos. Están legalmente obligados a publicar periódicamente toda su contabilidad y a discutir esta y todas las decisiones políticas importantes con representantes de los trabajadores. Todas sus ganancias son onerosamente gravadas en realidad dos veces, según tipos que aumentan a grandes saltos, cuando se distribuyen como ingresos a los accionistas. Sus decisiones sobre la inversión de las ganancias y la consolidación interior están siendo cada vez más reguladas por la ley, y están abiertas a la reglamentación del Estado cuando así lo aconsejan consideraciones de política económica general. En todos estos aspectos puede intensificarse el control público, sin recurrir a la nacionalización.

La empresa industrial es participante de una comunidad nacional que se desarrolla rápidamente en la dirección del Estado benefactor democrático de equidad y solidaridad. Ya sea un negocio de familia o una empresa más impersonal, en muchos aspectos esenciales ya está "socializada". Además, todas sus operaciones están constantemente influidas por el conocimiento, tanto de los propietarios como de los directores, de que año por año tiene que justificar su existencia como empresa privada so pena de verse cada vez más estrechamente controlada y, quizás, nacionalizada.

Tal vez yo exagere ligeramente. De todos modos, es un hecho que durante el lapso, de más de un cuarto de siglo, en que Suecia fue gobernada por el Partido Obrero Social-Demócrata - en realidad más de ese tiempo, o sea desde que en el decenio de los veinte empezó el partido a ser una fuerza política ascendente -, aunque el desarrollo hacia el Estado benefactor fue extraordinariamente rápido en todos los aspectos, no hubo en el país ningún movimiento importante hacia la nacionalización, aunque el partido está obligado a seguir esa dirección por su programa formal, el cual, prudentemente, no ha sido modificado. Espero que más tarde o más temprano la nacionalización desaparecerá también del programa.

/Al juzgar

Al juzgar ese proceso, debe recordarse, desde luego, que el Estado sueco, como legado de un lejano pasado - y en general muy lejano, en muchos casos de la época anterior a la liberal -, dispone de grandes propiedades de tierra, bosques y minerales y, juntamente con los municipios, de la mayor parte de la fuerza hidráulica, y que administra los ferrocarriles y, con los municipios, ha poseído siempre casi todas las demás industrias de servicios públicos. Que el problema de la nacionalización, por lo menos hasta tiempos muy recientes, haya jugado un papel más importante en la política inglesa se debe en gran parte, creo yo, a una diferencia en la situación inicial, así como al retraso en la nacionalización y la eficacia de muchas empresas privadas, a la falta relativa de control social efectivo sobre los negocios privados por cooperativas de consumidores y por el Estado, y en especial por la existencia de varias puertas de escape grandes y casi sistemáticas en el sistema tributario.

Es posible que en el Estado benefactor del futuro lleguen a tener un papel un tanto mayor, y quizá, a la larga, mucho mayor, la propiedad y la dirección públicas. Pero el cambio no sobrevendrá, en todo caso, súbitamente en todo el campo. El nacionalizar o no una industria particular será cada vez menos cuestión de principios políticos y cada vez más asunto de conveniencia práctica.

Y en el caso individual el cambio no será, habitualmente, de gran importancia. Las nuevas empresas del Estado no pueden ahora ser dirigidas de manera muy diferente a cualquier otra empresa del Estado o privada. No serán "más libres" respecto de los otros participantes de los mercados en que vendan sus productos. En los mercados de trabajo, tendrán que negociar los salarios de sus obreros con los sindicatos, como lo hacen las otras empresas. Las ganancias irán al Estado, pero mediante los impuestos, una parte - y en ciertos países la mayor parte - de las ganancias de las empresas privadas ya siguen ahora ese camino, y el tornillo de la tributación aún puede apretarse más, si ello es deseable. Las relaciones de poder en la comunidad nacional serán modificadas por la nacionalización. Pero, de cualquier modo, ya están siendo modificadas por todos los demás cambios de este proceso que estoy estudiando, que no ha llegado a su fin en ningún país y que en algunos está aún muy lejos del ideal democrático. En realidad, todas las empresas privadas en los Estados benefactores avanzados son ya controladas

/públicamente en

públicamente en los aspectos esenciales, o están empezando a serlo sin nacionalización de la propiedad formal.

Una "armonía creada". Los ejemplos que he puesto de la tendencia hacia la convergencia de actitudes e ideologías - con relación a las reformas más avanzadas de redistribución del ingreso, actualmente no discutidas ya en gran parte y por consiguiente casi automáticas, a las cuales hay que sumar las reformas educativas y sanitarias, etc., y la desaparición virtual del problema de la nacionalización - señalan la creciente armonía política que ha empezado a existir de manera mucho más general entre todos los grupos de ciudadanos en los Estados benefactores adelantados. El debate político interno en esos países va tomando un carácter cada vez más técnico, cada vez más interesado en arreglos de detalle y menos complicado en grandes cuestiones, ya que éstas van desapareciendo lentamente.

Hasta cierto punto, esta armonía de intereses y opiniones es muchas veces alentada silenciosamente y disimulada por los profesionales de los partidos políticos y de las organizaciones de intereses. Todos ellos tienen intereses creados de autoconservación en hacer que sus rebafios se sientan tan disgustados con las condiciones y las tendencias existentes, que mantengan su participación activa y conserven la fuerza de sus organizaciones. Cuando ocasionalmente movilizan el viejo arsenal de consignas del tiempo en que la gente aún estaba fundamentalmente dividida por grandes cuestiones de principio - liberalismo, socialismo y capitalismo; iniciativa libre y economía planificada; propiedad privada y nacionalización; individualismo y colectivismo, etc. -, eso puede añadir estímulo emocional a un debate público que tiende a hacerse incoloro y puramente verbal, porque despierta a las asociaciones adheridas aún a los viejos gritos de combate, de una época en que había grandes diferencias de intereses y grandes desacuerdos sobre las grandes cuestiones relativas a cómo debiera organizarse la comunidad nacional. A los simples casi puede producirles un sentimiento de elevación intelectual.

Pero esas consignas en la actualidad van resultando superficiales, y por lo general se advierte que lo son cuando se las aplica a los problemas prácticos del día en un Estado benefactor que marche bien. Cuando, por el contrario, los profesionales se limitan meramente a discutir ociosamente

/a fin

a fin de estimular el apoyo popular para sus esfuerzos en beneficio de los partidos políticos y de las organizaciones de intereses, están más en contacto con lo que el pueblo siente realmente en un Estado benefactor o fácilmente se le puede llevar a sentir con la propaganda.

Pero los intereses de los profesionales están divididos. Buscan, al mismo tiempo, dar al pueblo a quien apelan un sentimiento de satisfacción, y asociar esto con una estimación de lo que han logrado mediante la participación en las organizaciones. Cuando, en un Estado benefactor adelantado, la participación total en las organizaciones corrientes de intereses, como los sindicatos, se convierte en norma consagrada, ese interés más positivo en tener al pueblo satisfecho se va convirtiendo en el más fuerte. Aun en dicho Estado, los partidos políticos naturalmente tienen todavía que tomar casi todas posiciones de lucha - por lo menos en tiempo de elecciones, en que tienen que estimular a los electores indolentes e indecisos a votar, y a votar por ellos -. Todos los profesionales, incluso los políticos, tienen, no obstante, interés en conservar condiciones favorables para la cooperación normal cotidiana y para la contratación colectiva entre todos ellos.

Teniendo en cuenta todas esas cosas, mi opinión es que en los estados benefactores más adelantados, los profesionales, salvo en ocasiones especiales como las elecciones o las huelgas, tienden a hacer cuanto pueden para tener contento al pueblo y amortiguar sus insatisfacciones. Siempre hay, naturalmente, multitud de quejicosos frustrados, y juegan un papel no del todo insignificante en los países occidentales. Pero el temple general de los ciudadanos corrientes en los estados benefactores adelantados puede advertirse que es de satisfacción tranquila, aunque combinada con el anhelo ubicuo, pero también con la razonable esperanza de lograr más cada vez de las cosas buenas de la vida.

Detrás de esta actitud está la realidad de que en el Estado benefactor se alcanza realmente un grado más alto de armonía de intereses mediante la cooperación y la contratación colectiva. Cuando en años recientes los socialdemócratas apoyaron y tuvieron una influencia decisiva en la iniciación de la legislación de seguro social que ofrece pagos de seguros que crecen paralelamente a los ingresos de la persona hasta un nivel muy alto - en los seguros de desempleo, enfermedad y vejez -, fue ello un indicio,

/entre otros

entre otros muchos, de que la actual distribución del ingreso, incluso la expectativa de cómo vaya a cambiar, es ampliamente admitida en aquel país como justa y razonable hasta por quienes están en los grupos de ingresos relativamente más bajos.

No la armonía liberal. Esta armonía de intereses gradualmente alcanzada no es la vieja armonía liberal que se suponía resultaría de la actividad sin trabas de las fuerzas libres del mercado. Completamente lo contrario; en realidad, ha sido consecuencia de un largo proceso histórico durante el cual las fuerzas del mercado han sido cada vez más intensa y eficazmente reglamentadas por actos de intervención pública y privada, de suerte que éstos, a medida que crecen en número e importancia, tienen que ser coordinados y planificados de un modo cada vez más amplio. La armonía que se está realizando es, pues, una "armonía creada", creada por la intervención y por una coordinación planificada de las intervenciones. Es lo contrario de la armonía natural de los antiguos filósofos y teóricos liberales.

Pero este proceso hacia la "armonía creada" no fue, especialmente al principio, intención de nadie. El movimiento hacia la planificación, como ya he dicho, no fue él mismo planificado. Se produjo dentro del grado relativamente muy alto de armonía social alcanzado, no porque fuese claramente percibido por la mayoría de los que tenían el poder como un ideal político que había que realizar mediante la reorganización deliberada de la comunidad nacional para aquel fin. Ocurrió de un modo mucho más accidental, menos directo y menos deliberado: por una sucesión interminable de actos de intervención del Estado y otros muchos cuerpos colectivos en el juego de las fuerzas del mercado. Esos actos de intervención fueron en su mayor parte motivados ad hoc, y por lo regular tenían objetivos mucho más limitados - y con frecuencia, desde el punto de vista del Estado benefactor ahora realizado, obstruccionistas y hasta subversivos -, dirigidos por intereses especiales. Tomados individualmente, rara vez pueden ser considerados vistos retrospectivamente, como pasos relacionados hacia una armonía social mayor. Por lo regular, no se tardaba en echar de ver que, en realidad, herían otros intereses en un grado que les resultaba intolerable. Al chocar los intereses, había que buscar un arreglo, y así, de tiempo en tiempo, tenían que ser revisadas y coordinadas las medidas del Estado y las otras formas de intervención colectiva, aunque también esto se hiciera por lo común en escala limitada y de manera provisional.

/Que al

Que al fin los resultados acumulados de todas estas intervenciones de organismos públicos, semipúblicos y privados, y la coordinación gradual y planificada que necesitaron, se acercaran cada vez más a la "armonía creada" del Estado benefactor hay que explicarlo por un estudio, como el emprendido en este libro, de todas las fuerzas ajenas al mercado que estimularon la intervención en los mercados y dirigieron los intentos intermitentes de coordinarlos. Hay que dar importancia, pues, a la formación cada vez más racional de actitudes, que fue a la vez causa y efecto del crecimiento de la intervención, hacia la gradual democratización del poder político y, cosa no menos importante, al constante progreso económico que acrecentó la libertad de movimientos e hizo menos exigente la generosidad mutua. Aunque las condiciones reales de vida y de trabajo en el Estado benefactor tal como ahora funciona, no fueron nunca, durante este proceso, deliberadamente consideradas como una meta por ningún individuo, ni grupo, ni partido político - y desde luego, de ningún modo por los conservadores ni los liberales, pero tampoco por los socialistas, como lo demuestra ampliamente el estudio de los programas y escritos políticos de tiempos pasados -, al final del proceso el Estado benefactor gradualmente realizado puede convertirse en el ideal ampliamente aclamado de toda una nación. Y ésa es, pues, la armonía creada de intereses y opiniones que ahora vemos que empieza a existir.

Pero también podemos ver que hubo un retraso considerable, advertido no sólo en la persistencia de las fórmulas de controversia que en otro tiempo tuvieron honda significación subjetiva para el pueblo, de la cual carecen ahora en su mayor parte, sino también en la notable ausencia de toda ideología positiva y realista adecuada del Estado benefactor que corresponda a los verdaderos sentimientos del pueblo acerca de su comunidad nacional y de su verdadera decisión para la acción promotora de ulteriores reformas. Había que esperar que el desarrollo ideológico se retrasara. La sociedad humana es fundamentalmente conservadora y tiende a persistir en las ideas y los ideales mucho tiempo después de que han perdido toda amarra realista con la vida. En este caso particular, el retraso ideológico es mayor a causa del modo no intencional, fortuito y casi inopinado con que se llegó,

/o se

o se está llegando, a una situación, que realmente considera ideal la gran mayoría del pueblo. Por lo menos, creen que se acerca al ideal, y que tiene posibilidades de acercarse cada vez más por el desarrollo consecuente de las tendencias actuales, aunque el acercamiento al ideal no se realizó nunca mediante esfuerzos intencionales dirigidos a ese fin. En realidad, el ideal se está realizando pari passu con, o en realidad anticipadamente a, la captación intelectual de él como tal ideal.

Del mismo modo que la "armonía creada" de intereses en el Estado benefactor de los países occidentales no fue nunca planificada, y por lo tanto no fue "creada" en el sentido estricto de haber sido deliberadamente realizada, así la planificación real en gran escala, que es hoy una explicación importante del alto grado de armonía que en realidad existe, ha permanecido sin programar durante mucho tiempo. Ya he señalado en los capítulos de introducción que la tendencia intervencionista, que al fin necesitó coordinación y planificación fue durante mucho tiempo denunciada como una cuestión de principio o por la mayor parte de los mismos que eran responsables de los primeros pasos en la intervención como líderes políticos y electores, o líderes y participantes en las organizaciones. Esto es con frecuencia el caso aún hoy.

En algunos de los países occidentales, y particularmente en los Estados Unidos, mucha gente fuerza su pensamiento para creer, contra los hechos y contra la razón, que su relativa armonía social - de la cual también ellos se sienten por lo general muy orgullosos - no es "creada" en absoluto, sino natural, y que tienen una "economía libre", gobernada por las fuerzas del mercado. Hasta puede advertirse que, para muchas personas, la expresión "Estado benefactor" tiene connotaciones negativas, no positivas, y no, naturalmente, porque no aprecien ellas el bienestar, sino porque están dedicadas a protegerse a sí mismas contra la persuasión de que el bienestar no ha tomado existencia por sí mismo, como consecuencia del juego sin trabas de las fuerzas del mercado, sino mediante políticas públicas que están todas bajo la sanción definitiva del Estado.

