

LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA

¿QUÉ ES LA PLANIFICACIÓN?

Como *fenómeno psicológico*, la planificación se define como la función ejecutiva del cerebro que abarca los procesos neurológicos implicados en la formulación, evaluación y selección de una secuencia de pensamientos y acciones para alcanzar un objetivo deseado. En este aspecto, la planificación es una propiedad fundamental del comportamiento inteligente.¹

La planificación también es *el proceso* de establecer objetivos para un horizonte futuro determinado, adecuando los medios disponibles para conseguirlos.² Desde este punto de vista, la planificación puede ser un asunto tanto individual como colectivo.

Si consideramos la planificación colectiva, esta se puede referir tanto a organizaciones concretas como a toda nación e, incluso, a las relaciones internacionales. Veamos los siguientes casos:

- 1) Las *empresas privadas* -como ejemplo concreto de organización económica- planifican sus actividades, pues con ello consiguen tanto incrementos de la eficiencia como la reducción de los riesgos.³
- 2) La *planificación urbana* aparece ya en las civilizaciones antiguas, pero cobra particular relevancia en la época contemporánea debido a la revolución industrial y a las subsiguientes innovaciones técnicas en el campo de las comunicaciones, que traerán consigo congestión, suburbios, especulación inmobiliaria, insalubridad y fealdad paisajística, entre otras cosas. La planificación urbana se impuso como reacción a estos desagradables hechos y con el objetivo de erradicarlos, pero no de forma aislada sino en todos sus aspectos. De ahí el uso de la planificación unificada de toda el área metropolitana.⁴
- 3) La *planificación nacional* puede referirse a un aspecto de la sociedad (planificación energética, económica, etc.) como a la sociedad en su conjunto.

La planificación nacional, aunque ha conocido su auge en el siglo XX, se remonta en el tiempo mucho más atrás, siendo sus padres intelectuales pensadores como Jeremy Bentham (1748-1832), Saint-Simon (1760-1825) o Auguste Comte (1798-1857); mientras que el primero pensaba que el conocimiento podía aplicarse a la mejora de la sociedad, los dos últimos fueron aún más lejos y postularon una reorganización y planificación de toda ella. Luego surgirán una serie de tradiciones que el autor John Friedman clasifica en cuatro categorías:

1. *La reforma social*, que considera la planificación como la aplicación del conocimiento científico a los asuntos públicos; también la considera como una responsabilidad profesional y una función ejecutiva. Por lo tanto muchos campos del ámbito de la planificación estarán protegidos de las intrusiones de los políticos y gente corriente, a los que se les considera no

¹ <<http://en.wikipedia.org/wiki/Planning>>

² **Rodrigo Keller:** “Empresa pública y planificación”, en **AA.VV.:** *La empresa pública española: estudios*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1980, p. 227.

³ <<http://en.wikipedia.org/wiki/Planning>>

⁴ **AA.VV.:** “Urban planning”, en *The New Encyclopaedia Britannica*, Chicago, 1993, vol. 16, pp. 428-431, *passim*.

- informados para tomar parte en la planificación. Sus exponentes abogan por un papel fuerte del Estado, al cual asignan funciones mediadoras y autoritarias.
2. *El análisis de políticas*, que no tiene una postura filosófica característica; sus exponentes tienden a considerarse como técnicos que sirven a los centros de poder existente –las grandes corporaciones y el Estado–, y piensan que las teorías científicas apropiadas y las técnicas pueden, al menos en principio, identificar y calcular con precisión ‘las mejores soluciones’ a través de una ciencia imperfecta pero mejorable.
 3. *El aprendizaje social*, basado en las teorías pragmáticas o marxistas, considera el conocimiento no como unos ‘bloques’ ya acabados y listos para usar en la ‘construcción de la sociedad’, sino que deriva de la experiencia y se valida en la práctica; por lo tanto, es parte de la acción. El conocimiento, según esta posición, surge de un proceso dialéctico en marcha en el cual se pone énfasis mayor en las nuevas tareas prácticas: el conocimiento existente (la teoría) se enriquece con las lecciones sacadas de la experiencia y el ‘nuevo’ conocimiento se aplica al proceso continuo de acción y cambio.
 4. *La movilización social*, que tiene su origen en la larga tradición de movimientos sociales de la izquierda, lucha contra una planificación dirigista del Estado, e impugna la neutralidad de la ‘ciencia’ aplicada por él. Esta tradición comprende el comunitarismo utópico, el anarquismo y el marxismo.

Vemos pues que existen diferentes formas de entender la planificación. Pero la tercera y la cuarta tienen dos cosas en común: *a)* no se dirigen exclusivamente a las élites dirigentes, y *b)* se centran más en las acciones que en las decisiones. Sin embargo, la tercera implica a pequeños grupos, y sus efectos no son sistémicos sino parciales; sólo la cuarta impugna las relaciones de poder social en su totalidad, y lo hace principalmente con la movilización social y el conflicto.⁵

LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA

Defensa de la planificación económica

En su forma más general, la defensa intelectual de la planificación económica consiste en que llevar a cabo decisiones y acciones sociales conscientes permite un uso más efectivo de los recursos productivos de la sociedad, según las preferencias individual y colectivamente determinadas. Es una condición necesaria para que la gente sea capaz de controlar individual y colectivamente sus vidas, para ejercer el autogobierno. Así pues, la planificación permite la maximización de la libertad, en contraposición con el automatismo derrochador y destructivo del mercado no regulado, en el que los individuos y las comunidades son zarandeados por fuerzas impersonales y coercitivas que están más allá de su control.

Concretamente, una economía socialista planificada tiene tres ventajas esenciales sobre una economía capitalista no planificada:

- 1º. La estructura general de la utilización de recursos y la dirección general del desarrollo de la economía pueden ser planeados de acuerdo con las prioridades sociales, siendo éstas determinadas a través del proceso democrático.
- 2º. Su ventaja técnica principal como mecanismo de coordinación reside en el hecho de que permite superar la incertidumbre asociada con la toma de decisiones atomizada en el mercado, pues en este caso hay una ausencia de comunicación y, por ende, de información acerca de los planes de otros individuos o grupos.

⁵ **John Friedman:** *Planificación en el ámbito público*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001, pp. 75-106, 195, 235 y s.

- 3°. Otra ventaja de la planificación como mecanismo económico es que hace posible la coordinación de las decisiones interrelacionadas antes de que sean implementadas. A través de la coordinación de decisiones *ex ante* consciente y planificada, sustituye el mecanismo de mercado con su ciega y anárquica coordinación *ex post* (que opera a través de las cambiantes reacciones de un sinnúmero de decisores ante los cambiantes precios de mercado). En esencia esta es la característica fundamental entre una economía planificada y otra que no lo está.

En resumen, la planificación es necesaria si la gente quiere modelar sus propias vidas, si quiere ejercer el autogobierno. La mayor parte de las decisiones importantes y muchas de las secundarias tienen consecuencias sobre los demás. La interdependencia es la característica definitoria de la existencia social, no en el sentido de átomos rebotando unos sobre otros, sino en el sentido de que nuestra relación con los demás nos modela a nosotros y a ellos. Si queremos actuar racionalmente, en la más completa conciencia de todos los factores relevantes de nuestras acciones, debemos situar nuestra interdependencia con los demás en el centro de nuestras consideraciones. Esto significa en la esfera económica, que las principales decisiones que afectan a los demás deberían ser coordinadas con anticipación por todos los que son afectados. La coordinación consciente, *ex ante*, planificada debe reemplazar la coordinación inconsciente, ciega y *ex post* de un mecanismo de mercado no regulado.⁶

La lógica de la elaboración de un plan

El proceso de planificación no es otra cosa que hacer un plan o proyecto de una acción. Este plan debe hacer compatibles los objetivos del planificador y las posibilidades que en un plazo de tiempo ofrece la economía. Esto lleva a considerar los siguientes elementos lógicos:

- 1°. El plazo con que se cuenta para confeccionar el plan.
- 2°. Los objetivos o ‘nivel de aspiración política’.
- 3°. Formulación de las distintas opciones técnicamente posibles y admisibles de anteproyectos.
- 4°. Selección de algunos planes alternativos explorados
- 5°. Elegir el plan adecuado.⁷

La experiencia histórica de la planificación

Según Pat Devine podemos aislar tres tipos de experiencia planificadora:

I. *La planificación capitalista*. Esta se ha desplegado en diferentes momentos y con distintos fines: *a)* planificación durante las dos guerras mundiales para movilizar la economía entera para el esfuerzo bélico; *b)* la gestión macroeconómica para alcanzar y mantener el pleno empleo; *c)* la planificación indicativa o concertación social, consistente en poner de acuerdo a los distintos agentes sociales (Estado, empresas y trabajadores) sobre ciertos objetivos económicos; *d)* la política industrial que, a diferencia de la anterior, busca imponer a los agentes económicos privados determinados comportamientos mediante incentivos o restricciones.

Tres lecciones se pueden extraer de esta experiencia: 1) que han faltado criterios claramente especificados en cuanto a los objetivos sociales que se perseguían: por ello la planificación ha sido parcial, limitada e insatisfactoria; 2) que los países capitalistas de más éxito, incluso los más

⁶ Pat Devine: *Democracy and economic planning*, Oxford, Polity Press, 1988, pp. 13-21.

⁷ Josep María Bricall: *La planificación económica*, Barcelona, ed. Salvat, 1975, pp. 95 y s.

liberales, no han confiado enteramente en las fuerzas del mercado para asegurar su desarrollo en el largo plazo; y 3) que las experiencias más exitosas de planificación son las que han contado previamente con un alto grado de consenso democrático.

II. *La planificación central.* Es la que caracterizó a la Unión Soviética y a la mayoría de los países de la Europa del Este, y que dio unos resultados contradictorios: por un lado, permitió el desarrollo económico de unos países atrasados, con pleno empleo, bajos niveles de inflación y una distribución de la renta bastante igualitaria; pero, por otro lado, terminó adoleciendo de falta de dinamismo, ineficiencia económica y conflictividad laboral. Estas sociedades han sido denominadas como ‘estatistas’, por la falta de democracia política y económica, la super-centralización y el burocratismo.

III. *El socialismo de mercado.* Se utiliza este término para identificar la experiencia económica de la antigua Yugoslavia y, parcialmente, de Hungría: sistema basado en empresas administradas por los trabajadores pero coordinadas por el mecanismo de mercado. Según Pat Devine no se puede considerar un modelo enteramente diferente de la planificación central, pues tanto Hungría como Yugoslavia seguían siendo países estatistas sin auténtica democracia; y desde un punto de vista teórico, la expresión socialismo de mercado supone una contradicción en los términos.⁸

A la hora de enjuiciar la planificación central y el socialismo de mercado, el economista Charles Bettelheim fue particularmente clarividente hace varias décadas: vio ambos tipos de régimen económico como una forma de ‘capitalismo de Estado’ y de ‘transición’ hacia el socialismo, pero aún no propiamente socialistas; y además, por su combinación de elementos mercantiles y estatales, suponían un régimen ‘inestable’ que podía decantarse hacia una forma madura de socialismo o retroceder hacia un capitalismo puro –como ha venido ocurriendo hasta ahora.⁹

Objetivos de la planificación

En esencia operan dos concepciones distintas en torno al sentido de la planificación. Para los partidarios del enfoque ‘instrumentalista’, la planificación debe resolver problemas meramente técnicos (eficiencia, crecimiento, etc.). En cambio, para los ‘fundamentalistas’, la instauración de la planificación debe servir para introducir también un nuevo tipo de relaciones sociales de naturaleza distinta de las que genera el mercado.¹⁰

Así, desde un enfoque claramente ‘fundamentalista’, Pat Devine ha propuesto tres objetivos de la planificación económica con los que, por cierto, estamos totalmente de acuerdo:

1. Pasar de una producción privada o estatista a una de carácter social; lo cual quiere decir dos cosas: *a)* que los medios de producción se usen en interés de la sociedad, y *b)* que la sociedad debe estar en disposición de controlar por sí misma los medios de producción (control popular efectivo).
2. Un funcionamiento democrático tanto de la sociedad civil como de las instituciones políticas.
3. Promover la igualdad, creando las posibilidades para que cualquier persona desarrolle sus capacidades (de liderazgo y habilidades) y pueda participar en las mismas condiciones que los demás (conseguir que todos seamos expertos en algo); acabar con la división entre el

⁸ Pat Devine: *op. cit.*, pp. 4, 5, 29-110.

⁹ Charles Bettelheim: *Cálculo económico y formas de propiedad*, Madrid, ed. Siglo XXI, 1973, pp. 101-149.

¹⁰ Josep María Bricall: *op. cit.*, pp. 67 y s.

trabajo manual y el intelectual así como la división sexual del trabajo, y reducir y repartir en lo posible el trabajo psicológicamente improductivo dentro del trabajo socialmente necesario, y maximizar y repartir el psicológicamente productivo; abolir las diferencias sociales de estatus y de poder asociadas a determinadas trabajos pero mantener la división funcional del trabajo.

Cada uno de estos tres objetivos sería una parte de un proceso en el curso del cual la gente, individual y colectivamente, ganase un control creciente sobre sus vidas, y llegase también progresivamente a poder hacer decisiones conscientes, informadas y eficaces sobre cómo desean vivir.¹¹

Para cumplir estos fines, Devine bosqueja lo que sería un nuevo modelo de planificación económica, aún no llevado a la práctica, y construido en torno al concepto de 'coordinación negociada'. A diferencia de la coordinación a través de la coerción de las fuerzas del mercado o de la dirección estatal, la coordinación negociada requiere que la gente se comprometa conscientemente con su interdependencia y las consecuencias de sus acciones para los demás. Alentaría a la gente a trascender sus intereses parciales y tomar en cuenta también la situación de otras personas. Promovería la cooperación sobre la base de la igualdad, el respeto mutuo y el sentido de comunidad. En este sentido, el proceso de negociación coordinada sería potencialmente transformador. Incorporaría un dinamismo hacia una situación en la que la gente asume la responsabilidad de las decisiones que le afectan.¹²

CARLOS J. BUGALLO SALOMÓN

Licenciado en Geografía e Historia

Diplomado en Estudios Avanzados en Economía

¹¹ **Pat Devine:** *op. cit.*, pp. 111-184.

¹² **Pat Devine:** *op. cit.*, p. 185.