



¿ADIÓS A LA PLANIFICACION?

Włodzimierz BRUS DUCA

La compatibilidad plan-mercado es un problema reformista que no existe para los fundamentalistas del marxismo y del liberalismo. Tal problema debe seguir estando a la orden del día del debate económico, remontándose si fuese posible a una propuesta presentada ya en 1965 por Kalecki, según la cual hay ciertos aspectos que deberían confiarse al control del Estado: el comercio exterior y las operaciones cambiarias, los bancos y las instituciones financieras, las inversiones donde las privadas presenten déficit, y los precios. Incluso los autores del décimo plan francés para el trienio 1989-1992 parten de la premisa de una absoluta compatibilidad plan-mercado, aunque en realidad revelan el reducido papel del Estado.

Hace tres años, cuando comencé a elaborar el tema de este ensayo, es decir, la compatibilidad entre planificación y mercado, estábamos frente a una nueva fase de las reformas económicas en los regímenes comunistas. Una fase nueva tanto en términos de profundidad como de amplitud del cambio: el primer aspecto estaba repre-

sentado por la evidente radicalización de los conceptos de reforma en países como Hungría y Polonia; el segundo, por la difusión de las reformas en los lugares de origen de la ortodoxia, la Unión Soviética en primer término.

Sin embargo, a pesar de la importancia de esta nueva fase, el problema de la relación entre planificación y mercado parecía aún difícil de situar en este contexto reformista. Hoy nos encontramos en una situación en la que ya no se trata de reformar una economía socialista planificada sino sustituirla por un sistema de mercado plenamente desarrollado, donde las relaciones de propiedad se adecúen libremente para garantizar un funcionamiento apropiado (incluso el predominio de la propiedad privada de los medios de producción, si se demuestra que éste ha de ser un requisito).

Algunos de los defensores de tal sustitución se abstienen de definir como capitalista al sistema así transformado («como en los países industrialmente avanzados», es una de las explicaciones preferidas, unidas a veces a declaraciones sobre lo anticuado de cualquier distinción rígida entre capitalismo y socialismo), y hay todavía una fuerte adhesión al síndrome reformista en la URSS, por no hablar de China.

El problema de la compatibilidad entre planificación y mercado es un problema reformista por excelencia. No existe para los fundamentalistas de las escuelas opuestas: los marxistas que defienden la planificación centralizada o los liberales estilo Hayek. Ha surgido, bastante antes en la práctica que en la teoría, del desencanto por los resultados de las variantes sistémicas más extremistas. Así ocurre con el impacto duradero que tuvo la gran crisis de los años 30 en la percepción del papel económico del Estado en Occidente. Así ha sido incluso en el caso de los intentos reformistas realizados en los países comunistas a partir de mediados de los años 50 (la NEP no encaja, en mi opinión, en la misma categoría, ya que la necesidad de un compromiso podía percibirse, como en efecto sucede en su momento, como temporaria, antes de introducir un sistema socialista de planificación centralizada completo).

La primera oleada de propuestas hacia mediados de los años 50 estaba basada en el diagnóstico de que el fracaso del modelo centralizado de planificación se debía a la falta de interacción entre un mecanismo de mercado y la consiguiente pobreza de informaciones y motivaciones del sistema. Esta situación no podía modificarse ni mediante la atenuación informal de los rígidos mecanismos de reparto, infringiendo las reglas, ni tampoco a través de los componentes de mercado del comercio al por menor y de algunas libertades en el campo del empleo. Librado a sí mismo, este modelo de planificación parecía estar destinado a liquidar todos los «residuos de capitalismo» no sólo bajo el peso de la ideología derivada de la teoría marxista de

Tal como se documenta ampliamente en la literatura de la época y en el posterior análisis histórico, los reformistas de los años 50 y 60 querían invertir esta tendencia restaurando la legitimidad de un mecanismo de mercado, pero en el marco macroeconómico determinado por la planificación nacional (o también, en el caso de los países más pequeños del Este europeo, por algunos elementos supranacionales, si se tiene en cuenta la estructura coordinada de los planes del CAME y la posición predominante de la Unión Soviética). No es necesario describir aquí los aspectos esenciales de las diversas variantes del «modelo de planificación centralizada con un mecanismo de mercado regulado» (mi expresión preferida). Este modelo buscaba volver compatibles planificación y mercado limitando este último, esencialmente, al mercado de los productos (sin un mercado de los capitales y del trabajo en sentido estricto). Dejaba al plan, pues, la facultad de determinar la relación de los ahorros agregados (y a través de ella, con mucha menos certeza, el ensayo de desarrollo), los principales cambios en la estructura de las capacidades productivas (a través del reparto centralizado de los flujos de inversión) de las relaciones económicas con el exterior (a través del mantenimiento, en una u otra forma, del monopolio del Estado sobre el comercio exterior). La compatibilidad debía realizarse volviendo la relación entre planificación y mercado análoga a la relación medieval entre teología y filosofía (*philosophia ancilla theologiae*): el mercado debía convertirse en un instrumento de Su Majestad La Planificación, un instrumento mejor que el primitivo del reparto físico directo de algo a alguien.

Este concepto de compatibilidad ha persistido durante un periodo más bien largo, y en medida considerable, como paradójicamente veo ahora gracias a la escasa propensión de los dirigentes comunistas a aceptar siquiera un compromiso similar. Este se ha cumplido pocas veces. En el único caso en que puede decirse que se ha cumplido (la Nueva Economía de Mercado húngara), la debilidad del concepto mismo no se torna evidente de manera inmediata, en primer lugar a causa de su incoherente aplicación, y en segundo lugar por la naturaleza monocrática del sistema político, que acaba por ser un impedimento de fondo para la racionalización de las decisiones económicas centralizadas.

No obstante sus límites, la experiencia húngara cumple un papel importante en el hecho de revelar la exigencia de ulteriores cambios, así como en despejar el camino hacia ellos. Las lecciones de la experiencia yugoslava, a pesar de las características específicas que la hacen típica del mundo comunista en su conjunto, van en la misma dirección.

Si el tipo de compatibilidad entre planificación y mercado concebido por los «reformadores ingenuos», para usar la expresión de

Kornai, se considera falaz, nuestro problema se plantea en otra dimensión: ¿sigue teniendo algún papel la planificación en una economía regulada por el mercado, o sea, en un sistema en que los productos, los capitales y los factores naturales de producción, además del trabajo, se distribuyen según las reglas del mercado en el proceso de interacción entre empresas autónomas orientadas al beneficio?

Teniendo presente la cuestión mencionada, según la cual la estructura de la propiedad debe tender a crear las condiciones apropiadas para el funcionamiento del mercado, me abstengo de examinar aquí el problema del peso relativo de las empresas públicas y de las privadas y, por tanto, la legitimidad del uso del término «socialismo de mercado» para designar una economía regulada por el mercado que surge de las ruinas del «socialismo real».

No sirve de nada decir que la respuesta al problema en su nueva dimensión difícilmente se puede basar en alguna prueba derivada de la práctica de los países en cuestión. Es evidente que el viejo sistema ya no funciona y se encuentra en un estado de desintegración, formal o informal. Pero también en los países que se han orientado efectivamente, o están decididos a hacerlo, hacia un auténtico sistema de mercado (Polonia, Hungría, Yugoslavia), la situación está muy influida por la necesidad de acceder a la «masa crítica» de cambio indispensable para garantizar una transición real, así como por las medidas de emergencia tendentes a estabilizar las economías nacionales.

Esto, unido a un comprensible rechazo de cualquier idea que recuerde el pasado comunista, aporta muy pocas indicaciones sobre el modelo preciso que seguirán tales economías una vez resueltas las tareas de estabilización y de transformación del sistema. Por tanto, no nos queda otro remedio que volver a las controversias familiares acerca de la compatibilidad de un gobierno económicamente activo con el principio de la regulación del mercado, y establecer si el grado y la forma de la actividad entendida como compatible pueden constituir un «plan».

Querámoslo o no, en este análisis debemos tener presente la experiencia de las economías capitalistas de mercado y en especial de los «países recientemente industrializados» de Asia. Esto significa, en mi opinión, que el problema de la compatibilidad entre planificación y mercado concebida como el entablarse de una gran batalla entre dos concepciones divergentes de la regulación económica, ha perdido su carácter central. El verdadero problema es más bien el de someter a escrupulosas comprobaciones pragmáticas la validez de la intervención pública en sectores particulares de la actividad económica en circunstancias especiales. Reseñaremos ahora estos factores, haciendo en lo posible referencia a los problemas que afrontan las economías planificadas en su tránsito hacia un sistema de mercado.

El primer sector de una intervención activa del Estado en la vida económica consiste en la regulación, en la elaboración y en la salvaguardia de las reglas de funcionamiento del mercado. Aparte de las más generales (como el respeto de los contratos), las responsabilidades ampliamente aceptadas por el Estado (o por organismos supranacionales como la Comunidad Europea) comprenden la creación de condiciones de competitividad, el control del funcionamiento de las instituciones del mercado (como, por ejemplo, las Bolsas), el mantenimiento de un equilibrio entre el derecho al secreto comercial y la transparencia pública para ayudar al consumidor —al que se presupone soberano cuando en realidad está subinformado—, a resistirse a las presiones de productores y vendedores muy poderosos.

En este sector no parece que haya conflicto entre la intervención del Estado y el funcionamiento del mercado (aunque haya un conflicto de intereses con los monopolistas): bastante paradójicamente, lo que acerca más el mercado real a su modelo teórico no es ya la regulación sino una adecuada reglamentación. En el caso de las ex-economías con planificación central, el papel del Estado en este sentido es obviamente mucho mayor y en la fase inicial de su transición al mercado adquiere una diferencia cualitativa.

En este caso, en efecto, hay que hacer frente no sólo a la estructura monopolística de la producción y de la distribución heredada del pasado, junto con todas las consecuencias de las carencias endémicas contra las cuales se debe combatir, sino también a la ausencia casi total de infraestructuras institucionales para el mercado. Gran parte de estas instituciones en las economías de mercado occidentales se han desarrollado a través de un largo periodo de tiempo, aunque no del todo espontáneamente en todas partes, durante su natural evolución. En Europa oriental y en China deben ser creadas, en cambio, por la intervención consciente (¿planificada?) del Estado del modo más breve posible (¿revolucionario? ¿contrarrevolucionario?).

Fuera de este papel de creador de condiciones favorables al desarrollo del mercado, la intervención del Estado puede entrar en conflicto con los mecanismos de mercado. La intensidad del conflicto es variable y, si alguien me pidiera que dispusiese los sectores en cuestión según la creciente probabilidad de conflicto, propondría considerarlos en el orden siguiente: el sector de las infraestructuras humanas y materiales, el sector macroeconómico, el sector de las estructuras industriales.

El sector de las infraestructuras humanas y materiales no es fácil de definir. Mi lista más bien convencional (asistencia sanitaria, instrucción, protección del medio ambiente, alojamiento, transportes, energía y aguas) no pretende volverlo inequívocamente distinguible de los otros sectores. En las áreas que hemos enumerado, el papel del

Estado (o bien del gobierno central y/o de los locales) suele ser amplio en todas las economías de mercado en lo que respecta al suministro de bienes y servicios a través de las instituciones del sector público o la asistencia financiera mediante subvenciones públicas.

Hasta finales de los años 70 predominaba una tendencia hacia el «Estado asistencial», es decir, hacia una expansión de formas no de mercado de distribución de los recursos. A continuación, esta tendencia se ha detenido o se ha invertido directamente en algunos países occidentales, y la tendencia predominante ha sido hacia una interacción entre Estado y mercado (por ejemplo, la cesión del suministro de servicios financieros con el dinero público).

La reacción a la tendencia anterior y la intensificación del vínculo interactivo entre Estado y mercado han vuelto a encender los debates en torno a los criterios empíricos de reparto de los recursos según formas de mercado o no de mercado, aun en el sector que he definido como el de las infraestructuras humanas y materiales. El meollo del análisis empírico parece indicar que, aunque los límites entre el Estado y el mercado se desdibujen en este caso en el tiempo y no necesariamente en una única dirección, el papel de la «mano visible» seguirá siendo fuerte, claramente más fuerte que en otros sectores. Esto es cierto también para las ex-economías de planificación central, no obstante la necesidad de hacer retroceder la intervención del Estado incluso en el sector de las infraestructuras.

El sector macroeconómico (crecimiento añadido de la economía, utilización de las capacidades productivas, empleo, etc.) ha sido considerado a largo plazo como una panacea por los defensores de la planificación nacional, e incluso por aquellos que estaban dispuestos a admitir que el crecimiento sostenido, la eliminación de las fluctuaciones en el uso de las capacidades productivas, el pleno empleo y otros efectos benéficos de la planificación nacional, podrían exigir pagar algún precio en términos de microeficiencia.

Esta panacea se ha demostrado espuria, especialmente a largo plazo, de ahí que los ex-países de planificación centralizada recurran al mercado, incluso con respecto a la formación del ahorro, al reparto de las inversiones, a la determinación de precios y salarios, etc. ¿Significa esto una completa retirada del Estado, la aceptación pasiva del impacto de procesos del todo espontáneos, aun en el campo internacional, en el nivel y la dirección de cambio de la actividad económica y en sus consecuencias sociales? Cualquiera que sea la respuesta teórica librecambista, ningún gobierno real que actúa en una economía de mercado adopta una posición similar. Además, sería muy difícil, por no decir imposible, encontrar gobiernos que se limiten, en efecto, a las políticas monetarias y fiscales convencionales en sus esfuerzos por influir en el desarrollo a escala macroeconómica.

Aun los defensores más recalcitrantes del libre mercado, como los conservadores del gobierno Thatcher en Gran Bretaña, están obligados a ir más allá, a promover inversiones y la creación de puestos de trabajo a través de subvenciones explícitas o implícitas, a elaborar esquemas especiales de ahorro, a practicar varias formas de proteccionismo, a conceder autorizaciones, etc. Existen numerosos ejemplos de estrategias más sistemáticas y generales de crecimiento con pleno empleo, aplicadas por el Estado en economías predominantemente de mercado, así como teorías más o menos convincentes de instrumentos públicos posibles que no deberían minar los fundamentos de los mecanismos de regulación del mercado.

No se puede establecer *a priori*, sin un análisis empírico, en qué medida se pueden proseguir macropolíticas activas y si éstas son necesarias a causa de la insuficiencia del mercado o en función de objetivos sociales para compensar las desventajas de las distorsiones del mercado. Sin embargo, parece que, en vista de los inevitables desplazamientos conectados con la transformación del sistema económico y con el proceso, a veces muy doloroso, de estabilización de la economía, los ex-países de economía planificada podrán necesitar, sobre todo en el futuro próximo, macropolíticas más generales que las adoptadas en las economías industriales. La interacción de tales macropolíticas con el funcionamiento del mercado como mecanismo de regulación principal no puede ser fácil ni poco conflictiva, pero la búsqueda de soluciones es el mejor criterio en este caso, por más difíciles que sean.

El sector de la estructura industrial es sin duda el más abierto a los conflictos entre el Estado y el mercado o, mejor dicho, la libre iniciativa basada en consideraciones de provecho proyectadas en el futuro. La planificación central ha demostrado probablemente su peor lado en sus intentos de determinar la estructura sectorial futura de la economía, los desarrollos tecnológicos, las variaciones de la demanda de categorías de bienes y servicios concretos, así como entre bienes y servicios en general, etc. Por otra parte, es difícil establecer qué tipo de indicaciones, suficientemente fiables, de un cambio estructural en el futuro pueden derivarse del mercado, cuyo veredicto a largo plazo llega como regla *ex post* a través de una cadena de ajustes a corto plazo. De ahí la idea que se encuentra a menudo y según la cual no se puede confiar en la intervención del Estado ni en el mercado para prever la forma que adoptarán las formas económicas futuras que son el resultado de la «destrucción creadora» de los empresarios; el papel del mercado es el de verificar la intuición del empresario y de mantener bajo control el factor riesgo premiando los éxitos y penalizando los fracasos.

La desconfianza de las políticas estructurales de los gobiernos, acusados también en Occidente de producir «elefantes blancos», se refleja

en el hecho de que, al menos recientemente, es muy difícil encontrar una política industrial corriente en muchas de las economías de mercado predominantes, especialmente en Estados Unidos y en Gran Bretaña. De más está decir que existen casos famosos de éxito: el de Japón, en primer lugar, seguido por Corea del Sur y otros países asiáticos de industrialización. Lo que parece más interesante en el caso japonés es la cooperación entre el gobierno y la industria en la «selección de los vencedores» del futuro, especialmente a través de un esfuerzo conjunto en el campo de la investigación y del desarrollo que reduce el riesgo, pero que no lo elimina enteramente; los proyectos conjuntos de investigación y de desarrollo son considerados la forma de interacción más importante entre el gobierno y las empresas en el campo de la política industrial.

Aun reconociendo la importancia de esta forma de cooperación, es necesario destacar que ella se produce en un estadio superior de desarrollo, cuando un país se encuentra en las fronteras de la tecnología. En un estadio menos avanzado pueden revelarse útiles otras formas de cooperación, entre ellas algunas más bien impopulares hoy, como el proteccionismo. No hay motivo para olvidar el argumento de la «industria» en el estadio infantil, que puede aplicarse también a otras situaciones. En especial, es posible que la herencia de la «modernización conservadora» de los ex-países de economía centralizada los enfrente a funciones tan importantes de reestructuración como para inducirlos a considerar (incluso en la negociación con las instituciones de Bretton Woods y otros organismos internacionales) la oportunidad de combinar la apertura de sus economías con formas razonablemente selectivas de proteccionismo; la mera liberalización de los intercambios económicos con el exterior no siempre ha de revelarse como la mejor opción para una política industrial que se necesita con urgencia.

Las consideraciones antes expuestas no pueden entenderse por sí solas, obviamente, como una contribución significativa al problema de la compatibilidad entre un Estado económicamente activo y el mercado. En especial, limitarse a destacar lo inadecuado de la distribución basada en el mercado (falta de informaciones cabales, *externalities*, obstáculos a la competición, incapacidad de previsión, etc.), es claramente insuficiente, ya que de la simple enumeración de las carencias del mercado no se deriva que las de la intervención pública sean menores.

Como hemos visto más arriba, es probable que una continua verificación pragmática sea el único modo de establecer la escala relativamente adecuada de la intervención del Estado en el interior de un marco general de mercado, donde por «relativamente» se entiende el respeto de las condiciones y de los objetivos sociales aceptados. Nuestras consideraciones pueden ser útiles, sin embargo, para no ol-

vidar que la competitividad no es un problema de los ex países de economía centralizada, ya que en ningún lugar del mundo la economía depende sólo de las fuerzas del mercado; en este sentido, se puede también decir que existe algún tipo de prueba empírica de la compatibilidad entre intervención del Estado y mercado.

En cuanto a la segunda parte de nuestra cuestión, es decir, si el grado y las formas de la intervención económica del Estado considerados compatibles con el mecanismo de regulación general del mercado pueden y deben llamarse «planificación», la respuesta depende del significado que se quiera atribuir al término «planificación». Los autores del décimo plan francés no tiene dudas sobre este punto cuando escriben: «El plan y el mercado son (...) perfectamente complementarios». Afirmaciones de este tipo, basadas en la experiencia de «planificación indicativa» en Francia durante más de 40 años, son obviamente música para los oídos de aquellos que, en la Unión Soviética, se afanan por dar sustancia a la fórmula a menudo usada de «economía de mercado planificada». Pero debería quedar claro que el plan francés tiene muy poco en común, si es que tiene algo, con la planificación clásica de las economías centralizadas y con las variantes contempladas por el modelo de «planificación central con mecanismos de mercado autorregulado», de la NEM húngara a las distintas versiones yugoslavas.

Además, el mismo décimo plan, comparado con otros planes franceses anteriores, está indicando claramente que el papel activo del Estado frente al mercado disminuye con el tiempo, probablemente bajo el influjo de la verificación pragmática de las experiencias realizadas y, por cierto, a causa de la progresiva internacionalización de la vida económica, cuyo factor más importante, si no el único, es la integración en la CEE. La lectura del documento mencionado nos lleva a admitir que el décimo plan es, en efecto, muy importante para el análisis de los desafíos interrelacionados que la economía francesa deberá afrontar en el periodo 1989-92, como también en la identificación de las prioridades («un objetivo central: realizar progresivamente un alto nivel de ocupación» seguido de un diseño de «estrategia para el crecimiento económico y social», la salud, la investigación y la competitividad, etc.), pero al mismo tiempo es muy general en la exposición de las vías y de los medios posibles para responder a los desafíos y lograr las prioridades, excepto quizá cuando se inscriben claramente en el balance las asignaciones para el sector de las infraestructuras.

Esto no lo perciben los autores del plan como un error, sino como un reflejo de la realidad («la inestabilidad y la creciente interdependencia de la economía mundial indican que ya no es posible establecer objetivos cuantificables a medio plazo con certeza, especialmente por lo que respecta al crecimiento»). Aunque los autores no se resistan, sin embargo, a la tentación de aventurar previsiones de un crecimiento

del 3% anual y a declarar que «el objetivo para 1989-92 es el de una duplicación lo más rápida posible de las inversiones», confían, en este campo, en la iniciativa privada. Debe tenerse en cuenta que el plan es muy específico allí donde promete la ayuda del Estado para volver a la economía francesa más competitiva antes del advenimiento del mercado europeo integrado en 1993, otro caso interesante en que el Estado promueve conscientemente el mercado.

¿Sería un plan más estructurado compatible con el mercado como mecanismo primario de regulación de la economía? Kalecki, quien no cesó nunca de cultivar la idea de la macroplanificación en una economía capitalista mixta bajo un gobierno de «frente popular», sugería en 1965 en un seminario polaco-italiano cuál podría ser este espacio mínimo de control económico del Estado ejercido a través de un plan significativo: el comercio exterior y las operaciones cambiarias; los bancos y las instituciones financieras; las inversiones —autorización de inversión privada y posibilidad de inversión directa del Estado en casos de escasez de inversiones privadas—; en los costes del trabajo (lo cual, combinado con la conocida teoría de Kalecki sobre la estabilidad relativa de la cuota de los salarios en la renta nacional, equivaldría a una política de las rentas).

En ese momento, la principal objeción de los participantes italianos a la idea de Kalecki fue ésta: cómo hacer compatible la primera condición con la pertenencia a la Comunidad Europea. Pero se presentaron también otras objeciones. No se ha profundizado en la cuestión y los últimos intentos, fallidos, de incluir más planificación estructurada en el contexto de la «estrategia económica alternativa» de las corrientes de centro-izquierda en los partidos socialistas occidentales (los experimentos francés y griego en los primeros años 80 pueden considerarse intentos en este sentido) deberían ser suficientes para desalentar cualquier insistencia en esa propuesta. Sin embargo, me parece que si el problema de la compatibilidad entre planificación y mercado es digno de continuar en la agenda del debate económico, el concepto de plan debe ser más semejante a la versión de Kalecki que a la del décimo plan francés. De otra manera, la cuestión se trivializa y las conclusiones sobre la compatibilidad se vuelven escasamente relevantes.

Traducción: Mario Merlino.