

REVISTA DE DERECHO

AÑO XXVII — ABRIL-JUNIO DE 1959 — N° 108

DIRECTOR: **ORLANDO TAPIA SUAREZ**

CONSEJO CONSULTIVO:

HUMBERTO ENRIQUEZ FRODDEN
ALEJANDRO VARELA SANTA MARIA
JUAN BIANCHI BIANCHI
QUINTILIANO MONSALVE JARA
MARIO CERDA MEDINA
ESTEBAN ITURRA PACHECO

MARIO JARPA FERNANDEZ

**Abogado y Profesor de Economía
Política y Política Económica**

INTERVENCIONISMO Y PLANIFICACION (*)

Estudiar las circunstancias que hicieron necesaria la planificación, equivale a analizar las causas del fracaso, definitivo, del sistema de Adam Smith, que, sin implicaciones políticas, hemos de denominar liberal.

Este sistema se basa, fundamentalmente, en 4 libertades: la de empresa, la de contratación, la de cambio y la propiedad privada.

Naturalmente, es muy discutible la existencia de algunas de ellas, sobre todo, la de la libertad de contratación; pues, para el obrero y, en general, para el habitante común, ella se limita a la facultad de aceptar o rechazar un empleo, en las condiciones en que el empresario se lo ofrece; y, por razones obvias, no siempre puede el trabajador rehusar aceptarlo. Tan cierto es esto, que ya en 1802, Inglaterra se vio obligada a limitar esta presunta "libertad"; y dictó una ley, según la cual se prohibía la contratación en las fábricas, de aprendices menores de 9 años; y se limitaba a 12, el número de horas diarias que podía durar la jornada de los menores de 16 años.

Como si lo anterior fuera insuficiente, el análisis económico liberal descansa en premisas falsas o inadecuadas.

En efecto, supone que no hay ni puede haber contraposición entre el interés individual y el colectivo, a condición de que se deje a los hombres actuar libremente; porque si bien éstos buscarán su propio interés personal, una mano invisible

(*) Clase Inaugural dictada por el autor en el Aula Magna de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción, el día 5 de mayo del presente año, con motivo de conmemorarse el 94º Aniversario de la Escuela. — Nota de la Dirección de la Revista.

y buena hará que lo que beneficia a uno, beneficie también a todos. Es la idea de una economía "providencial", cuya defensa nadie osaría tomar.

Supone, además, que la economía del país trabaja a pleno empleo; y olvida hechos tan ciertos como el desempleo crónico, sea él franco, o disfrazado, como ocurría entre nosotros, hasta que medidas de tinte liberal, hicieron que a él, se añadiera el desempleo franco.

Pretende que fuerzas autónomas e invisibles, denominadas "las fuerzas reguladoras del mercado", controlan la producción y la distribución para ponerlas al servicio de los fines sociales; y pretende que ese control, invisible y libre, se realiza principalmente gracias a lo que se denomina la "soberanía del consumidor", que implica la libertad del consumidor de elegir las mercaderías que desee; principio que, naturalmente, sufre un serio menoscabo con una pobreza generalizada, y que, evidentemente, no opera con respecto a aquellos consumidores que apenas alcanzan a cubrir su mínimo de subsistencias; y se apoya también en la libre competencia, que estudios más recientes han demostrado no pasa de ser un estado teórico, ya que en la realidad sólo existen situaciones de monopolio o de competencia imperfecta, salvo excepciones que no alcanzan a constituirse en regla general.

Para eludir, consciente o inconscientemente, la mayor parte de los problemas que demuestran la ninguna eficacia del sistema, los tratadistas clásicos limitan su análisis o lo que se denomina "período largo"; olvidando que —como dice un autor— el período corto es la maldición del hombre, y que, para el ciudadano enfrentado con sus problemas inmediatos, carecen en buena medida de importancia los progresos económicos que las economías libres han realizado en tiempos pasados. Y, por lo mismo, no se preocupan de problemas tales como la escasa o ninguna movilidad de factores de la producción, en períodos cortos; ni de los desajustes temporales de producción y consumo; ni de los violentos períodos de desempleo que, con frecuencia, se presentaban. Eran males pasajeros y, por lo mismo, no valía la pena preocuparse de ellos. Y si quienes sufrían esos males llegaban a demostrar su disconformidad, entonces, y sólo entonces, los clásicos se acordaban del Estado; y no para que éste ayudara a resolver los problemas, sino para que, mediante la fuerza, ayudara a restablecer la calma...

Y aun en los períodos, breves, en que el sistema operó bien, produjo siempre un desperdicio y derroche de recursos, y una intolerable desigualdad en la distribución de la renta.

Todo lo anterior determinó que se presentaran crisis, cada vez más violentas, más prolongadas; y las crisis, a más

INTERVENCIONISMO Y PLANIFICACION

159

de dolorosas, resultaban humillantes. Son un insulto al sentido del orden y parecen dejar al hombre, que aspira a ser dueño de su propio destino, a merced de la casualidad.

Entonces, bajo la corriente de nuevas concepciones filosóficas, la tradicional actitud de resignación con que el hombre había soportado los padecimientos, la inseguridad económica, la inestabilidad de su empleo, la desigualdad y distribución de la renta, las largas horas de trabajo, el mísero nivel de vida, comienza a desaparecer, poco a poco. Se intensifica la reacción contra la doctrina del siglo XIX, y el hombre moderno comienza a pensar de otra manera; se torna fáustico, para emplear la expresión del profesor Jean Marchal; rehusa inclinarse ante el fatalismo de los grandes males sociales, y estima que, por el contrario, tales padecimientos pueden y deben ser vencidos. Y comienza una tendencia a pedir, a cualquier precio, una mayor seguridad económica; a pedir que se reduzcan los riesgos económicos, aun cuando haya que pagar su precio con daño a la libertad individual, que el sistema liberal aseguraba sólo a unos pocos.

Comprendiendo el hombre que, en un mundo de rigidez, es suicida confiar en los postulados liberales; comprendiendo que este régimen es incapaz de asegurar ni la salud, ni la moral, ni el bienestar general de la nación, y que sólo conduce a la explotación del débil por el fuerte, el hombre se vuelve al Estado, que se nos presenta como el agente más adecuado para crear la seguridad y la certidumbre.

¿Y qué piden al Estado? — Lo que el régimen liberal no pudo ofrecerles: mejor nivel de vida; mayor tasa de desarrollo económico; pleno empleo; estabilidad de la renta nacional; eliminar el peligro de inflación; mejor distribución de la renta nacional...

Naturalmente, no hay que hacerse muchas ilusiones, porque el problema económico fundamental con que se enfrenta el hombre es el de la pobreza, y para este problema no existen soluciones espectaculares. La creencia de que la inmensa máquina económica mundial pueda hacerse funcionar de pronto a una velocidad doble que hasta ahora, no puede sino conducir a engaños.

Y no hay que hacerse muchas ilusiones, porque el camino es difícil; porque, incluso, el Estado puede agravar, en vez de mejorar, la situación; porque basta recordar que en la Inglaterra del siglo XVIII, el Estado retrasó el progreso, regulando excesivamente la economía; y, por lo mismo, el ataque contra las facultades económicas del Estado fue encabezado por los progresistas, término que generalmente se hace coincidir con el de izquierdista, y fue resistido por los conservadores. En el

siglo XX, el péndulo se ha movido hacia el otro lado. Los conservadores, que en el siglo XVIII defendieron la intervención estatal, tienen ahora que oponerse a ella; y la izquierda, que luchó por el *laissez-faire*, tiene ahora que denunciarlo.

¿Cómo puede reaccionar el Estado ante este pedido general? En primer lugar, la acción gubernamental para solucionar los problemas anteriormente destacados puede consistir, y de hecho consistió, en interferencias aisladas y no relacionadas. Estas intervenciones fueron inyectadas en la economía, aquí y allá, sin mucha cohesión aparente o intencionada, y cuando las necesidades surgían. Cada grupo social importante, sea por su número, sea, con más frecuencia, por su capacidad para conquistar votos y controlar finanzas, logró y logra atraer la atención del gobierno, e induce a éste a intervenir en su interés, imponiendo sobre la economía medidas tales como para beneficiar solamente la esfera estrecha de este grupo.

De todo lo anterior suele desarrollarse un cuerpo de regulaciones y de organismos estatales no sistemáticos, que llegan a chocar con los intereses de aquellos para cuya protección fueron creados.

Tales interferencias gubernamentales se pueden llamar intervencionismo. Es característica de tales intervenciones que sean incompatibles internamente, sobre todo porque se trata de regulaciones parciales, que son dictadas muchas veces por consideraciones políticas y no económicas.

Por ello, el intervencionismo gubernamental se está derrotando a sí mismo.

En efecto, dos medidas diferentes pueden verse en conflicto directo; como ocurre, por un lado, al otorgar divisas preferenciales para la importación de artículos extranjeros, con el fin de mantenerlos baratos, y, por el otro, al adoptar medidas destinadas a estimular la producción interna de los mismos productos, que bien pueden estar orientadas a permitir utilidades mayores.

Además, y esto es más frecuente, el efecto primario perseguido por una medida se puede ver anulado, por efectos secundarios, no previstos ni deseados; efectos secundarios que pueden estar basados en repercusiones tecnológicas, económicas, o de comportamiento humano.

Y cuando estos efectos secundarios se manifiesten, el Estado tomará medidas adicionales para combatirlos, con lo que una interferencia da lugar a otra y el intervencionismo, verdadera política de parche, comienza a autogenerarse, dando muchas veces como resultado una economía dominada por una multitud excesiva de controles incoherentes.

INTERVENCIONISMO Y PLANIFICACION

161

El intervencionismo presupone, por lo tanto, al Estado actuando desde fuera; tomando medidas aisladas con relación a diversas actividades económicas, para alcanzar fines determinados, tratando de resolver problemas en forma aislada y directa.

Naturalmente, lo anterior no es el ideal. Y la planificación económica, en su sentido más preciso, nace directamente del intento de prevenir la economía intervenida, con la burocracia que la acompaña, sus rigideces y conflictos.

Por planificación se entiende un sistema de sujeción del desarrollo económico a normas de previsión racional, y de acuerdo con una estimación cuantitativa de los factores disponibles.

En otras palabras, la planificación puede definirse como la guía de las actividades económicas por un organismo de la comunidad, valiéndose de un proyecto que describe, en términos cuantitativos y cualitativos, los procesos de producción que deben llevarse a cabo durante un período determinado del futuro; y presupone, por lo mismo, la elección consciente y deliberada de prioridades económicas por alguna autoridad pública.

Lo dicho hasta aquí nos permite poner de relieve que toda planificación presupone un control oficial; pero que no todo control oficial es planificación; y que muchas veces ésta tiene, precisamente, por finalidad, coordinar entre sí los distintos controles existentes.

El principio, y desde un punto de vista puramente económico, de que el Estado debe dirigir la economía, apenas encuentra resistencias. En efecto, pocos países carecen hoy día de planes; tanto Estados Unidos como Rusia los tienen, aunque en distinta escala y con distintos métodos.

En realidad, la cuestión medular de la discusión de la planificación no es tanto si debe o no existir, sino la forma que debe adoptar, y, en particular, si el Estado debe o no intervenir a través del mecanismo de los precios, o por encima de él. La diferencia fundamental se plantea entre aquellos métodos que logran sus propósitos por la persuasión, y aquellos que lo logran por la imposición. La verdadera elección que hay que hacer es entre la planificación por inducción y la planificación por compulsión dirigida.

Cronológicamente, se desarrolló primero, una vez superado el simple intervencionismo, la planificación plena o centralizada; la que, sin embargo, es una idea reciente, pues no se la encuentra ni en Marx ni en la literatura socialista anterior a 1914; parece haber tenido su origen en Alemania, durante la primera guerra mundial, oportunidad en que fue concebida co-

mo una técnica para la administración de la guerra, y puesta más tarde en práctica por Lenin en Rusia; y fue precisamente esta experiencia, así como la prueba a que fue sometida más tarde por Alemania e Italia bajo sus regímenes dictatoriales, y por los llamados países libres durante la Segunda Guerra Mundial, lo que ha contribuido a extender considerablemente su fama.

La intervención centralizada, o microplanificación, consiste en que el Estado se encarga de regular, detalladamente, qué bienes y servicios se van a producir y qué parte se destinará al consumo y cuál a la inversión; qué parte de la renta nacional se destinará al ahorro; cuánta mano de obra se necesita para la ejecución de una obra; y si es necesario decretará, con carácter imperativo, el traslado de recursos o mano de obra, de una actividad a otra.

En otras palabras, el Estado aspira a regular la producción, en escala nacional, en la misma forma en que un empresario particular organiza la producción de las distintas secciones de su establecimiento.

Este tipo de planificación se denomina, también, por compulsión, porque el Estado no procura inducir a las personas para que, en una aparente libertad, hagan o dejen de hacer algo, sino que ordena que algo se realice o no.

Económicamente, los principales escollos con que tropieza la planificación centralizada son el mercado del consumo y el deseo de los trabajadores de mantener libertad para elegir su ocupación. Además, es difícil que el planificador prevea las consecuencias de todos sus actos y tome medidas para todos esos casos.

En este tipo de planificación siempre hay escasez de algunos productos, y abundancia relativa de otros. De donde resulta que, fatalmente, en una economía muy centralizada surge un mercado negro, determinado muchas veces por el olvido o poca importancia que los planificadores dan a los inventarios o stocks.

De ocurrir alguna sincronización inadecuada, lo que suele ser frecuente, se producirá el paro en algunas fábricas por retardo de las entregas, y las existencias se acumularán. Será inevitable una mala distribución de los productos escasos. En Rusia, fábricas paralizadas y acumulaciones de existencias agobiaron por años a los planificadores.

Otro peligro de la planificación microeconómica es su rigidez. Una vez hechos millares de cálculos, cualquiera revisión de una cifra será resistida, por la necesidad de revisar todo el conjunto.

Finalmente, se ha dicho que la planificación centralizada resulta muy costosa en términos de recursos. Cuanto mejor intentemos planificar, tantos más planificadores necesitaremos. El censo soviético de antes de la Segunda Guerra Mundial indicaba la existencia de 800.000 economistas, en su mayor parte personal administrativo relacionado con la planificación; cifra que, sin embargo, debe considerarse con cuidado, pues su existencia hace innecesario, y en el hecho reemplaza al conjunto de promotores, corredores y otra serie de intermediarios que surgen en una economía libre.

Pero, cualesquiera que sean las críticas, el sistema ha operado. Como prueba basta señalar los casos ya citados, de las economías rusa, alemana e italiana de la preguerra, y las economías de casi todos los países envueltos en la Segunda Guerra Mundial. En nuestros días se encuentra el nuevo ejemplo de la República China.

Por eso, la lucha entre los central-planificadores y sus adversarios se desarrolla generalmente fuera del campo de la economía teórica; y se ponen en juego problemas morales y espirituales, pretendiendo que, cualesquiera que sean los vicios de la economía libre, ella sería incompatible con la dictadura y otras formas extremas de tiranía.

Es cierto que el precio de una economía totalmente planeada parece ser la pérdida de una parte importante de la libertad. Basta pensar en las Comunas que la China Comunista está llevando a la práctica, con el fin de dar su "salto hacia adelante". Pero lo que no está claro, es si la anulación de la libertad puede considerarse resultado directo de la pobreza, o de la planificación que la pobreza y la destrucción hicieron imperativa.

En defensa de la planificación, incluso centralizada, se ha dicho, además, que la libertad para que todo el mundo haga lo que quiera, fuera de ser inexistente en la práctica, no es necesariamente el único objetivo de una sociedad organizada; y se ha insistido en que hay una gran diferencia entre el concepto negativo de la libertad, como liberación de interferencia, o facultad —único sentido en que puede entenderse que el liberalismo económico otorga o respeta libertades— y el concepto positivo de libertad, en el sentido de oportunidades que sólo una economía planificada podría proporcionar. Y los hombres sólo se considerarán realmente libres cuando el sistema económico sea justo; cuando no se frustren sus esperanzas y su porvenir no esté en constante peligro.

Quienes consideran que la planificación centralizada es muy peligrosa, no rechazan necesariamente toda idea de planificación. Es cierto que algunos —los extremistas, y quizás los

favorecidos con el régimen existente— sostienen que cada paso hacia la planificación nos aleja de la libertad, hasta que nos encontremos en pleno socialismo, comunismo o totalitarismo. Pero su opinión carece por completo de valor.

El que la planificación, en escala importante, sea compatible con la libertad, dependerá en gran medida del uso que se haga de los incentivos, ya que no hay necesidad de prescribirle al empresario privado detalles de política comercial, y bien puede el mismo desarrollo material ser llevado a cabo, tanto por una política de intervención detallada, como por una política de superficial intervención indirecta, financiera por ejemplo, que se denomina "planificación descentralizada o macro-económica", en que la planificación está mezclada, en diversos grados, con la economía de mercado; en que el Estado se limita a planear mediante la manipulación del mercado, con lo que conservando éste su apariencia de libre, está dirigido y controlado por el Estado, quien se aprovecha así de lo favorable que la economía libre tiene.

En el grupo de países que siguen este sistema, el Estado fija sus metas y procura, mediante incentivos y castigos y valiéndose de mecanismos indirectos de política económica, tales como la política tributaria, de créditos, cambiaria, etc., orientar la producción hacia el cumplimiento de las metas fijadas.

Este tipo de planificación difiere fundamentalmente del *laissez-faire*, porque sostiene que la demanda, en sí, nos es sagrado, sino una variable, que puede ser controlada por el Estado, el que también puede actuar en la misma forma indirecta sobre la oferta.

Pero dicho tipo de planificación tiene un punto débil. Y es la poca movilidad que, en período corto, tienen los factores de la producción. Ello hace que el control de precios y el racionamiento puedan ser indispensables, pero como medidas transitorias. Y la eficiencia del sistema de planificación, en este tipo, se medirá no por la excelencia del sistema de control de precios o de su racionamiento, sino por la rapidez con que se logre eliminar la escasez y la prontitud con que resultan innecesarios el control y el racionamiento.

En los sistemas con economías planificadas en forma macroeconómica, los medios de producción siguen siendo, en una elevada proporción, de propiedad privada, y el Estado carece, por lo mismo, de medios para llevar a cabo planes en el nivel detallado de las Empresas, y se vale, para determinar su política y demás medidas, de lo que se ha dado en llamar "presupuesto económico nacional", que es un arreglo estadístico que estima flujos económicos referentes a un período futuro, de ma-

INTERVENCIONISMO Y PLANIFICACION

165

nera que sirva de base a decisiones económicas que deben tomarse durante ese período.

Los presupuestos económicos nacionales, como arma de planificación, tuvieron mucho desarrollo en los países capitalistas de Europa occidental en la postguerra última, y de ellos se dice que cumplieron plenamente su objetivo sólo en los primeros años de ese período, cuando se tomaron, simultáneamente, severas medidas directas; de manera que, después, al disminuir estas últimas, decreció considerablemente su eficacia.

Es cierto que, por lo general, especialmente en países pobres o subdesarrollados, no es suficiente el simple sistema de incentivos, porque él actúa casi siempre a largo plazo y sólo tiene lugar en medio de agudas fluctuaciones de utilidades, determinadas, por ejemplo, por un alza acentuada —el incentivo—, seguida de una caída a niveles normales. Parece evidente, pues, que, en forma transitoria a lo menos, se van a necesitar otros controles.

Y es ahí donde se encuentra la planificación centralizada o por compulsión, con el simple sistema de incentivos. Porque muchas veces parece conveniente, para superar esta situación aplicar medidas directas, como el control de materias primas, el reclutamiento de mano de obra, o el control de instalaciones de capital.

Es más. Algunos consideran que una Planificación democrática, para ser coherente y consecuente, no puede funcionar dentro de los viejos moldes de una economía liberal, sometida a la empresa privada, y, por lo mismo, recomiendan la nacionalización de los grandes medios de producción, de las industrias de materias primas básicas, de las fuentes de energía y combustible, así como algunos de los sectores denominados "estratégicos", entre los que se cuentan el sistema bancario y crediticio, el comercio exterior, la distribución al por mayor, etc.

* * *

Naturalmente, nos quedan muchos aspectos relacionados con la planificación, y que no tocaremos ahora, porque no es justo dilatarlos más en esta exposición. Quedan pendientes, y tal vez en alguna otra oportunidad se desarrollarán, algunos de ellos, por ejemplo: cómo se procede a formar un plan; qué es un modelo econométrico de decisión; qué son las relaciones intersectoriales, y las tablas de insumo consumo; y, principalmente, problemas tan importantes como los que dicen relación con las medidas que serán necesarias para evitar que los planificadores abusen, en beneficio propio o de favoritos, del enorme poder

que se pone en sus manos. Problema que algunos definen diciendo que hay que estudiar la manera de planificar a los planificadores.

Para terminar, diremos que puede parecer desalentadora la exposición anterior, en que cada paso encierra ventajas y peligros, y en que la certidumbre casi ha desaparecido.

Pero éste es un fenómeno propio de todas las ramas del saber, y especialmente de las que tratan de problemas humanos, en que descubrimientos nuevos suelen hacer arcaico y falso lo que hoy es cierto y novedoso.

Sirva de conformidad el que, por sobre todas las cosas, queda la búsqueda incansable que el hombre hace de la verdad, por relativa que ella sea, y su sed insaciable de justicia.

Y esto parece suficiente.