Artículo: Planificación económica e intervencionismo gubernamental
Revista: Nº93, año XXIII (Jul-Sep, 1955)
Autor: Joseph Grunwald

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

REVISTA DE DERECHO

AÑO XXII JULIO - SEPTIEMBRE DE 1955 N.º 93

DIRECTOR: **ORLANDO TAPIA SUAREZ**

CONSEJO CONSULTIVO:

ROLANDO MERINO REYES
ALEJANDRO VARELA SANTA MARIA
JUAN BIANCHI BIANCHI
QUINTILIANO MONSALVE JARA
MARIO CERDA MEDINA
ESTEBAN ITURRA PACHECO

* *
*

ESCUELA TIPOGRAFICA SALESIANA — CONCEPCION (CHILE)

Artículo: Planificación económica e intervencionismo gubernamental
Revista: Nº93, año XXIII (Jul-Sep, 1955)
Autor: Joseph Grunwald

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

JOSEPH GRÜNWALD

Profesor de Teoría Económica de la Escuela de Economía de la Universidad de Chile

PLANIFICACION ECONOMICA E INTERVENCIONISMO GUBERNAMENTAL (*)

La experiencia muestra que ha existido una confusión de los conceptos de planificación económica y de intervención económica, razón por la cual los dos conceptos se han usado indistintamente.

Esta confusión se originó en la identificación de los conceptos de planificación económica con el sistema económico soviético, en que la intervención gubernamental es completa. Es verdad, por supuesto, que existe tanto la planificación económica como la intervención estatal en la Unión Soviética, pero esto no significa, necesariamente, que los conceptos sean iguales.

Es el propósito de esta charla redefinir los conceptos de planificación económica y de intervencionismo y mostrar que en un sistema político democrático, estos conceptos son distintos e independientes; así uno puede existir en un alto grado, mientras el otro existe en un grado bajo.

(*) Conferencia dictada por el autor, en el Salón de Honor de la Universidad de Concepción, el 4 de Agosto del presente año.—**Nota de la Dirección.**

Artículo: Planificación económica e intervencionismo gubernamental
Revista: Nº93, año XXIII (Jul-Sep, 1955)
Autor: Joseph Grunwald

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Ensayo y error en la aplicación de la Economía.

Siempre ha existido una rara dualidad en la Economía entre las ciencias teóricas y aplicadas; no siempre se ha comprendido que no son incompatibles sino complementarias. La raíz de esta división es la falta del laboratorio, circunstancia que ha impedido en forma extensa el progreso de las Ciencias Sociales.

Así, el problema de lo que pudiera llamarse la "correcta proporción" ha traído dificultades insuperables a las Ciencias Económicas. Ante ciertos objetivos dados, ¿cuál debería ser la relación entre inversión y consumo, ganancias y salarios, la magnitud de los controles gubernamentales sobre las empresas privadas, etc.? En el caso de las ciencias exactas la solución a tales problemas puede obtenerse en la mayoría de los casos —aunque no siempre fácilmente—, por intermedio del laboratorio. Los problemas de Economía son aún más complicados debido a la naturaleza dinámica tanto de la sociedad como de su atmósfera tecnológica.

Sin embargo, la Economía no siempre ha tomado en cuenta la ausencia de laboratorio y a menudo ha hecho caso omiso de la dinámica del mundo. Por lo tanto, ha sido posible diseñar soluciones mecánicas para la fácil operación de la maquinaria económica, las cuales tienen poca o ninguna relación con la realidad humana. Dichas soluciones son, por ejemplo, el laissez faire y el marxismo puro. Porque se basan en supuestos simplificados y rígidos de las relaciones de comportamiento que no corresponden a las reacciones altamente variables de la conducta humana, resultan inoperantes o encontrarán severa resistencia, tal como en física, por ejemplo, no puede aplicarse sin modificaciones a la balística, la ley que dice que dos objetos caen con igual velocidad, porque la suposición del vacío perfecto es irreal.

Por consiguiente, la aplicación de las conclusiones de las ciencias sociales, en mayor o menor escala, debe reducirse necesariamente a procedimientos de ensayo y error. Esto parece significar que la Economía real debe convertirse en laboratorio, además de ser la causa de la necesidad de un laboratorio. Aparte de los inmensos riesgos que significa la experimentación con el mundo real, la Economía concreta es un laboratorio pobrísimo desde el punto de vista de las ciencias naturales. No sólo los tubos de

Artículo: Planificación económica e intervencionismo gubernamental
Revista: Nº93, año XXIII (Jul-Sep, 1955)
Autor: Joseph Grunwald

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

ensayo están sumamente atascados de impurezas, sino también las observaciones empiricas no parecen proveer de buenas generalizaciones, porque las condiciones que envuelven a una Economía varían de acuerdo con el tiempo y el espacio. De aquí la necesidad de buscar un medio de aliviar estos problemas de planificación.

En esencia, la naturaleza de la planificación económica consiste en llevar al papel el procedimiento de ensayo y error en la forma más aproximada posible a la realidad, antes que cualquiera aplicación real se haga en la Economía propiamente tal, y en inyectar a este proceso el método científico.

La aplicación de la Economía Política y con ésta la necesidad de la planificación económica, se hicieron urgentes por el cambiante escenario económico. Sin embargo, aparte de la Unión Soviética, solamente después del despertar rudo de la depresión de 1930 se presenta un caso general para la planificación económica. En esta época, fue el ciclo económico, con las tragedias de desocupación en masa que le acompañaron, lo que dio poder al argumento. Además, particularmente en los países avanzados, el conocimiento público llegó también a los grandes problemas de la concentración de poder económico, porque se dio cuenta de la dependencia siempre creciente de las masas a la suerte y gustos de unas empresas. Tal dependencia demandaba el funcionamiento coordinado del orden económico.

Con la "osmosis" de los conceptos democráticos, las comunidades desarrollaron una creciente "conciencia social". Se descubrieron violentas disparidades de ingresos y propiedad y la incompatibilidad entre la democracia y la desigualdad económica adquirió agudos relieves; surgió la concepción de que los intereses particulares y los intereses sociales no siempre coinciden.

Otro factor importante en el gran debate sobre la intervención del Estado es el problema de las llamadas "áreas sub-desarrolladas", que ha llegado a ser particularmente importante desde la última guerra, por el fuerte contraste en el standard de vida material entre las regiones industrializadas y las atrasadas industrialmente. Básicamente, este es un problema con dos aspectos: Uno, para la región sub-desarrollada, y el otro, para las regiones económicamente avanzadas; en el primero, se trata de la tarea

Artículo: Planificación económica e intervencionismo gubernamental
Revista: Nº93, año XXIII (Jul-Sep, 1955)
Autor: Joseph Grunwald

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

de desarrollo y en el segundo, de la cuestión de la canalización de los deseos para nuevas fronteras de la Economía madura. Además, se da énfasis a estos problemas por las necesidades de reconstrucción creadas por las dos guerras mundiales.

Por supuesto, los problemas de una Economía de guerra, probablemente contribuyeron en no poco a la aceptación pública de la participación gubernamental en el funcionamiento de la Economía.

Intervención Estatal. — La Economía no-planificada.

En los países capitalistas la forma que toma la acción gubernamental para solucionar los problemas anteriormente destacados, ha consistido, principalmente, en interferencias aisladas y no relacionadas. Estas intervenciones fueron inyectadas en la economía aquí y allá, sin mucha cohesión aparente o intencionada cuando las necesidades individuales surgían. El sistema de las minorías con intereses comunes que ejercen influencia en el Gobierno, como los gremios, asociaciones de industriales, comerciantes, agricultores, etc., constituyen la fundación de la estructura de estas intervenciones. En una democracia capitalista, los grupos de intereses económicos, también están bien organizados en el nivel político y por su capacidad de controlar votos o finanzas atraen la atención del político. Cada grupo es importante, por eso puede presionar al Gobierno para intervenir en su interés y para imponer sobre la economía medidas tales como para beneficiar solamente la esfera estrecha de este grupo.

Otras intervenciones públicas están basadas en la creciente "conciencia social" de la Nación. De ésta y de los trabajos de los grupos organizados se desarrolló un cuerpo de regulaciones y servicios estatales no sistemáticos que han llegado a chocar con los inherentes de aquéllos para cuya protección fueron creados.

Tales interferencias gubernamentales se pueden llamar "intervencionismo". Es característico de tales intervenciones que sean incompatibles internamente. El Estado, obviamente, no puede jugar el papel de Santa Claus para cada sector de la economía. Regulaciones parciales que son dictadas por consideraciones políticas no económicas seguramente chocarán. Con muchas razones

Artículo: Planificación económica e intervencionismo gubernamental
Revista: Nº93, año XXIII (Jul-Sep, 1955)
Autor: Joseph Grunwald

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

el intervencionismo gubernamental se está derrotando a sí mismo.

En primer lugar, dos medidas diferentes pueden verse en conflicto directo, como por ejemplo, el subsidio a productos de importación cuyos precios el Gobierno trata de mantener bajos, por un lado, y por el otro las medidas para estimular la producción doméstica de los mismos productos al permitir ganancias mayores. En segundo lugar, el efecto primario intentado por una medida se puede compensar por efectos secundarios no intentados; por ejemplo, la presión ejercida sobre las empresas de transporte de cobrar pasajes bajos para hacer disponibles los servicios a las "masas", hace imposible inversiones suficientes para mantener el equipo en estado de proveer los servicios necesarios.

Los efectos secundarios están basados en las repercusiones tecnológicas, económicas, o de factores de comportamiento humano, el último de los cuales, es sin duda, el más importante. Cuando estos conflictos y efectos secundarios llegan a ser evidentes, por supuesto que el Gobierno tratará de eliminarlos. Por lo tanto, el Estado tomará medidas adicionales para corregir estas inconsistencias. Así, una interferencia da a luz a la otra. El peligro es muy real pues el intervencionismo está generándose automáticamente.

El resultado es que la economía es dominada por una multiplicidad excesiva de controles incoherentes. Esto significa una economía intervenida en el sentido verdadero de esta palabra.

El problema para la planificación económica nace directamente del intento de prevenir justamente tal economía intervenida con la burocracia que la acompaña y sus rigideces.

Racionalización del Intervencionismo estatal.

(La Economía Planificada)

Un Gobierno que haya decidido la necesidad de la intervención económica, precisa de un instrumento a través del cual se pueda interpretar su política en relación a los efectos provocados en la economía. Es función del planteamiento económico lograr una consistencia de controles, de tal manera que se conforme con los objetivos generales de la política del Gobierno.

Artículo: Planificación económica e intervencionismo gubernamental
Revista: Nº93, año XXIII (Jul-Sep, 1955)
Autor: Joseph Grunwald

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

La técnica de la planificación económica sirve para coordinar los controles o intervenciones del Estado. En este proceso de la coordinación se pueden descubrir intervenciones innecesarias para lograr ciertas políticas.

Cabe dar énfasis por esto que la planificación constituye una racionalización para mantener la Casa del Estado en la misma forma en que, al planificar o confeccionar un presupuesto, se da órdenes para mantener la casa de una familia particular. El uso del sistema de planificación para este fin, se reconoció no sólo para las familias, sino que también y en forma mucho más importante para las empresas privadas de gran tamaño. En estos tiempos es inconcebible que una gran empresa pueda funcionar sin la planificación, pues sin ella tendría que terminar sus operaciones muy pronto. Esta fórmula de planificación se ha llevado a cabo principalmente por los métodos de presupuestar. Así, las empresas se informan de las necesidades de un futuro período, y al mismo tiempo, expresan su política para sus operaciones en este período.

El Estado, en la mayoría de las naciones civilizadas del mundo, ha aceptado este instrumento para planificar sus asuntos. Es decir que, mediante el presupuesto público, el Estado expresa su política para el sector público. En muy pocos países, sin embargo, puede el Gobierno expresar los afectos de sus políticas en los sectores privados de la economía, porque las herramientas del presupuesto no se han extendido todavía, para la economía en su conjunto.

Un presupuesto nacional sería, entonces, una técnica de planificación para la Nación, en una forma similar como el presupuesto particular es una técnica de planificación para una empresa. Confeccionar un presupuesto económico para toda la Nación no significa, necesariamente, que todos los ítems presupuestados se puedan controlar directamente en la forma en que se pueda hacerlo en los presupuestos de las empresas privadas o en los del sector público. En una economía completamente socializada y controlada, probablemente el presupuesto expresa completamente los deseos del Gobierno, el "plan" perfecto en el sentido verdadero, porque el Estado puede controlar o fijar muchos de los ítems en el presupuesto. En tal sistema económico las posibilidades de variaciones de los datos reales con respecto a los presupuestados serían mucho

Artículo: Planificación económica e intervencionismo gubernamental
Revista: Nº93, año XXIII (Jul-Sep, 1955)
Autor: Joseph Grunwald

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

menores que en un presupuesto de una empresa privada, porque en el presupuesto de empresas privadas existen muchas variables que están fueran de control de la gerencia, como por ejemplo: precios, regulaciones gubernamentales, cambios en gastos, etc. En una economía capitalista y democrática muy pocas variables del presupuesto nacional, es decir, de toda la Nación, se pueden controlar por el Gobierno y, por eso, las variaciones de los montos reales con respecto a los presupuestados serían mayores que para el presupuesto de una empresa privada.

De todas maneras, sin embargo, debe destacarse que el hecho de confeccionar un presupuesto no tiene nada que ver con la magnitud o intensidad de los controles gubernamentales. Un presupuesto nacional, en este sentido, ni aumenta ni disminuye los controles del Gobierno, sino que constituye en sí mismo, solamente una forma de mantener orden y organización en la política económica del Estado.

El Presupuesto Nacional, entonces, es una técnica de la planificación económica.

Se debe dar énfasis otra vez a que el planeamiento económico no es un sistema económico ni un sistema de gobierno. Es un instrumento para gobernar. No significa control económico, ni necesariamente aumenta los controles del Gobierno. En efecto, como se destacó, puede disminuirlos; por eliminación de los innecesarios o contradictorios. Existe independientemente del gobierno y sus objetivos, pero adoptará las características del gobierno que lo aplica. Un gobierno absolutista planeará para reducir la libertad y uno democrático dará más libertad. Las metas del plan pueden ser: más o menos producción, mayor o menor igualdad de ingreso, paz o guerra.

Para iluminar esta relación entre la planificación y el control gubernamental convendría considerar este problema un poco más. En una economía existen variables innumerables, es decir, cosas que pueden cambiar, como precios, salarios, demandas, ofertas, producciones, etc.

En un sistema económico anárquico, que está desprovisto de toda restricción, el número de grados de libertad en la economía, se acercaría estrechamente al número total de variables en el sis-

Artículo: Planificación económica e intervencionismo gubernamental
Revista: Nº93, año XXIII (Jul-Sep, 1955)
Autor: Joseph Grunwald

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

tema, o sea, no existe ninguna limitación a las variaciones. Tan pronto como se establezca un cuerpo gubernativo, se eliminarán ciertos grados de libertad. Lo mismo sería valedero en relación a la formación de instituciones y factores culturales, como religión, costumbre, etc. Por supuesto, en última instancia las variaciones en el sistema están confinadas dentro del marco de los recursos totales disponibles para la economía, como materias primas, capacidad productiva, fuerza de trabajo, conocimientos técnicos, etc. Además hay variables que dependen de las relaciones con otros países y de fuerzas naturales como el clima. En una economía perfectamente controlada, todas las variables, dentro de las limitaciones impuestas por los recursos totales, se determinarían por las decisiones del cuerpo político, factores institucionales y factores externos. El número de grados de libertad estaría en el mínimum.

Así, se pueden clasificar las variables en una economía real, en variables gubernamentales, variables privadas, variables externas y variables culturales. Las primeras consisten en aquellos items que son determinados directamente por el Gobierno, tales como inversiones públicas y parte del consumo público; las variables privadas constituyen los grados de libertad del sistema y consisten en items tales como consumo privado e inversión y producción para cuentas privadas; el tercer tipo está formado por aquellas variables que se determinan en el extranjero, tales como muchas de las exportaciones, servicio de embarque y, en una manera indirecta, parte de las importaciones; la última clase consiste en aquellas variables que se determinan por las fuerzas institucionales, tales como una parte del consumo gubernamental como policía y seguridad social, consumo religioso o cultural, y otros factores sociales. Por supuesto, el sistema funciona dentro de la estructura impuesta por los recursos de la Nación.

Las variables de los últimos tres grupos se pueden modificar por el Gobierno en un grado mayor o menor, mediante medidas de acción indirecta, tales como impuestos, controles monetarios, etc. Debe darse énfasis que casi todos los items en el sistema están inter-conectados y que un cambio en una variable generalmente tiene repercusiones en otras.

La comunidad o su gobierno formulan explícita o implícitamente las restricciones en el sistema económico. Tales formula-

Artículo: Planificación económica e intervencionismo gubernamental
Revista: Nº93, año XXIII (Jul-Sep, 1955)
Autor: Joseph Grunwald

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

ciones contienen no solamente políticas de producción y distribución, sino también especificaciones referentes al número y tamaño de los mercados que deben mantenerse libres, libertad de acción y elección y otros factores económicos y no-económicos.

Para una economía planificada esto significa que la técnica de planificación es independiente del número de "grados de libertad". En otras palabras, una economía planeada no es un sistema en sí mismo sino que decide bajo qué sistema operar, o sea, decide el número de grados de libertad.

En la planificación económica con el mecanismo del Presupuesto Nacional, el número de grados de libertad que la economía decide mantener, determinaría las desviaciones que tendrían los datos realizados de los datos presupuestados. Es obvio que con una cantidad pequeña de "grados de libertad", en otras palabras, cuando el Gobierno controla muchas variables en la economía, las desviaciones tenderían a ser menores en comparación con las desviaciones cuando el número de "grados de libertad" es mayor, o sea, cuando el Gobierno controla pocas variables en la economía.

El concepto del Presupuesto Nacional

No podemos entrar aquí en una descripción técnica de la elaboración del instrumento del Presupuesto Nacional —el término "Presupuesto Nacional" se usa aquí en el sentido del presupuesto para la economía total y no sólo para el sector público—. Podemos solamente dar una orientación superficial sobre los factores de la confección del presupuesto.

Los procesos económicos, que son reducibles a cifras cuantitativas, pueden ser resumidos en cuentas de "ingreso nacional" o "producto nacional". De acuerdo con la disponibilidad y grado de confianza de la información estadística, el producto nacional —o ingreso— puede ser más o menos detallado. El objetivo de dichas cuentas es proveer una visión del funcionamiento de la economía durante un cierto período pasado. El "presupuesto nacional" es visión del funcionamiento de la economía durante un período contable futuro. El sistema contable usado para el presupuesto nacional es copiado de acuerdo a aquéllos del producto nacional y el ingreso nacional.

Artículo: Planificación económica e intervencionismo gubernamental
Revista: Nº93, año XXIII (Jul-Sep, 1955)
Autor: Joseph Grunwald

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

El funcionamiento futuro de la economía puede ser proyectado o planeado. En el primer caso, el presupuesto constituye una proyección económica; en el segundo caso, un programa para la economía.

Hay dos pasos básicos en el desarrollo del concepto del presupuesto nacional. El primero consiste en la recolección de los planes y expectativas de las unidades individuales de la economía, respecto a su producción y exigencias para un período futuro. Naturalmente, los diferentes planes no serán compatibles entre sí. Un análisis de un conglomerado de tales estimaciones se puede llamar un diagnóstico nacional. Este diagnóstico revela los excedentes o déficits en los varios sectores económicos y, para la economía como un todo, el llamado margen inflacionista —demanda excesiva—, o margen deflacionista —demanda deficiente—.

La segunda etapa consiste en el proceso de coordinación de los planes individuales en un todo coherente. Excedentes y déficits son compensados y se establece un balance entre las varias ofertas y demandas. Este balance muestra los items tales como debieran aparecer en las cuentas "ex post", es decir, como aparecerían efectivamente para el periodo en cuestión. En un presupuesto de predicción, la forma en que las diferencias que aparecen en el diagnóstico hayan sido resueltas, es mediante una proyección. Esto quiere significar que se estima cómo las demandas y ofertas se van a ajustar sin imposiciones adicionales de acción gubernamental. Así queda automáticamente determinada la composición de los items individuales de la economía. En un programa presupuestal, en cambio, la forma de obtener el balance de las cuentas es mediante una planificación de acuerdo con los objetivos de la política pública, a través del control gubernamental de los varios items. El programa presupuestal constituye las herramientas del planeamiento económico.

Cuando desde un aspecto técnico, el presupuesto nacional se confecciona en la forma de un sistema de contabilidad por partida doble, dla relación llega a ser más clara. La contabilidad por partida doble implica realmente cuatro asientos para cada transacción: Una doble anotación reflejará el flujo "real", la transferencia de bienes y servicios; la otra anotación doble registrará el flujo financiero, transferencia de dinero.

Artículo: Planificación económica e intervencionismo gubernamental
Revista: Nº93, año XXIII (Jul-Sep, 1955)
Autor: Joseph Grunwald

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Cuando los presupuestos individuales se agregan por diagnosis, sólo se consideran las empresas o sectores individuales. Desde el punto de vista de la firma unitaria las cuentas serán compatibles y balanceadas. Así, cuando la firma A espera vender una cierta cantidad a la firma B, contabilizará esta expectativa acreditando ventas y debitando caja, siendo obviamente ambos asientos de la misma magnitud. La firma B, proyecta comprar cierta cantidad de mercadería de A, registrará esto en sus libros debitando mercaderías y acreditando caja en el mismo. El presupuesto de B será entonces, también inherente, compatible.

Sin embargo, las partidas dobles que representan el flujo proyectado entre A y B no son compatibles. Los planes de A de vender a B, no corresponderán a los planes de B de comprar a A —a menos que haya un convenio o por coincidencia—. Los débitos y créditos de A no corresponderán a los débitos y créditos de B. Por otra parte, si las transacciones se registrarán después que se hayan efectuado habrá, por supuesto, coincidencia absoluta. Lo que el presupuesto nacional hace, es lograr anticipadamente el equilibrio en esas cuentas.

El resultado de los planes individuales es dudoso cuando ellos no están en conformidad recíproca de antemano. Esto no significa necesariamente que cuando los planes de A para vender sean más altos que los de B para comprar, las transacciones resultantes estarán situadas en el medio. Puede ser más alto o más bajo de lo planeado por cada uno, debido a la interrelación con los otros items de la economía.

El presupuesto nacional se muestra como un programa para disminuir esta dificultad de predecir, y además el costo social que demandaría el ajuste libre de los planes diversos.

En el proceso de elaboración del presupuesto nacional, se intenta, dentro de un marco de prioridades, inducir a las varias unidades económicas a convenir en un presupuesto que muestre menos discrepancias internas, y a ajustar la aplicación de los controles del Gobierno para ayudar en este objetivo. Obviamente esto ocasionaría sacrificios para las unidades individuales, para las cuales puede ser poco consuelo saber que tales compromisos protegen la comunidad de incertidumbres y desarrollos que pueden no beneficiar a nadie. Sin embargo, la coordinación de los

Artículo: Planificación económica e intervencionismo gubernamental
Revista: Nº93, año XXIII (Jul-Sep, 1955)
Autor: Joseph Grunwald

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

planes unitarios a fin de llegar a un común denominador que armonice con la política del Gobierno, es el pilar de la elaboración del presupuesto nacional.

El método contable por partida doble es de gran significación en cuanto obliga a la administración gubernamental a considerar las repercusiones que sobre la economía tiene cualquier acción del Gobierno. Así, un gasto público proyectado no sólo es registrado en las cuentas del presupuesto fiscal, sino también en las cuentas de aquellas unidades donde el gasto es efectuado. Estas unidades, pueden modificar sus propios planes basándose en los ingresos adicionales provenientes del gasto del Gobierno, y así sucesivamente. En lo posible, todo esto debe ser considerado y anotado en las diversas cuentas. Si este proceso revela que el impacto del desembolso del Gobierno muestra un desarrollo desfavorable desde el punto de vista de la política del Gobierno, entonces la administración puede interrumpir o modificar su acción.

Es fundamental que el presupuesto se construya desde el "piso bajo" hasta arriba. Es decir, debe basarse en las unidades individuales de la economía y no debe ser una planificación centralizada en el Gobierno e impuesta desde arriba, porque aquí hablamos de la planificación en una democracia.

Esto requiere que el Gobierno mantenga continuamente un estrecho contacto con la comunidad comercial y se necesita una cooperación de todos los sectores de la economía. A su vez, se necesita un Gobierno responsable que pueda merecer la confianza de la Nación. El Gobierno tiene que guardar estrictamente confidenciales las informaciones de las firmas individuales, excepto en forma global. Para evitar una excesiva burocracia, necesaria para tratar con las firmas individuales, algunas fases de la preparación del presupuesto deben ser delegadas a las asociaciones comerciales, industriales, etc. Sin embargo, puesto que estas organizaciones particulares tienden a favorecer a las firmas bien establecidas en sus tratos y recomendaciones, el handicap de tal proceder puede bien ser que intensifique las restricciones en el crecimiento de nuevas firmas. Hay que tener cuidado para prevenir un desarrollo excesivo en aquella dirección, a fin de no retardar el progreso económico. Sin embargo, los sectores privados de la econo-

Artículo: Planificación económica e intervencionismo gubernamental
Revista: Nº93, año XXIII (Jul-Sep, 1955)
Autor: Joseph Grunwald

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

mía deben participar en la preparación del Presupuesto Nacional, si se quiere dar al presupuesto contenido realista.

A este respecto, también, se puede decir categóricamente que el planeamiento económico no puede relegarse exclusivamente a los economistas. Necesita expertos en cada campo particular, tales como ingenieros, biólogos, etc., para abordar relaciones técnicas de los factores productivos y la producción, y ayudar al esclarecimiento en los respectivos sectores económicos.

Cabría destacar brevemente los mecanismos institucionales que se necesitan en el proceso de la planificación efectiva. Al principio se debe distinguir, como ya hemos indicado anteriormente, dos partes: el mecanismo de la planificación como una técnica y el mecanismo de la ejecución de las políticas expresadas en el Plan.

Para el mecanismo de la planificación propiamente tal se necesita, por supuesto, una Oficina Central colocada en el Ejecutivo del Gobierno, donde pueda efectuarse el proceso de la colección de los presupuestos y planes de los sectores individuales y su coordinación. Pero el comienzo de los planes, como ya se expresó, debe estar en los sectores individuales de la economía. Por eso, se necesita en todos los grupos económicos una oficina responsable de la confección del presupuesto para su propio sector. Cuando estos planes individuales llegan a la Oficina Central del Presupuesto Nacional, comienza el proceso de la coordinación. El producto final de esta coordinación es preparado por la Oficina Central y presentado como la expresión de las políticas económicas de la Nación.

Así, básicamente, el proceso técnico de confeccionar el Presupuesto Nacional o del Plan, excluye decisiones políticas. El aspecto político es la parte del otro mecanismo, el de la ejecución y realización del Plan.

En el fondo de las decisiones políticas tiene que existir un Comité de la Política Económica, un cuerpo gubernamental del más alto nivel, probablemente compuesto por el Jefe de Gobierno y miembros de su Gabinete.

Este Comité da primero los principios generales de la política económica del Gobierno para guiar la preparación básica de los presupuestos individuales de los diversos sectores económicos.

Artículo: Planificación económica e intervencionismo gubernamental
Revista: Nº93, año XXIII (Jul-Sep, 1955)
Autor: Joseph Grunwald

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

En segundo término, este cuerpo tiene la responsabilidad de tomar las decisiones que resuelvan las discrepancias que surgen al agrupar en conjunto los presupuestos diversos. En otras palabras, se necesita tomar desiciones para hacer compatibles dos cosas en favor de la una o de la otra o llegando a una solución intermedia.

Para basar estas decisiones firmemente en el proceso democrático, este Comité debería ser asesorado por un Consejo que represente a todos los sectores de la economía, incluyendo representantes de las asociaciones de negocios, sindicatos y gremios, cooperativas de consumo y otros sectores públicos. Para hacer efectivo este Consejo, ninguna decisión de mayor importancia se debe tomar sin consulta previa del Consejo. De esta manera, el Consejo participa en la formación de la política económica.

Una vez que el Presupuesto Nacional es formado de esa manera, se necesita un organismo institucional dependiente del Comité que asegure el cumplimiento de la política gubernamental. Es obvio que tal organismo requiere un cuerpo de instrumentos de control con los cuales se puedan efectuar aumentos o disminuciones de los factores según el Presupuesto Nacional o Plan. La magnitud de este cuerpo de controles depende del número de grados de libertad que elige la Nación. Si, por ejemplo, la demanda para ciertas inversiones en un sector económico es demasiado grande según el Presupuesto Nacional, se puede reducir esta demanda excesiva mediante prohibiciones directas, cuando la economía tiene un pequeño número de grados de libertad y, por tanto, un gran mecanismo de controles, o se puede reducir la demanda por medio de impuestos o por controles de crédito cuando la economía tiene un número relativamente alto de grados de libertad.

Es evidente, que con un mecanismo de control grande —pocos grados de libertad —se puede lograr una aproximación a los objetivos expresados en el Presupuesto Nacional, mucho mejor que en una economía donde el mecanismo de control es más débil. En ambos casos, sin embargo, puede existir la planificación económica como se ha descrito aquí, dependiendo la aproximación que se logre entre el Presupuesto y la realidad, de la magnitud y eficacia del mecanismo de control.

Artículo: Planificación económica e intervencionismo gubernamental
Revista: Nº93, año XXIII (Jul-Sep, 1955)
Autor: Joseph Grunwald

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

No se necesita destacar que la estimación del Presupuesto tiene que ser realista. Los programas deben evitar establecer metas que estén fuera del dominio de las posibilidades, aunque sean necesarias o deseables para el bienestar público o para los fines de exhortación y aliciente. Por otra parte, una estimación moderada requiere un cierto nivel de conocimiento estadístico. Es necesario entonces, en los casos en que hay vacíos en las informaciones, establecer el grado de significación en las cifras dadas.

La administración del Presupuesto debe permitir un alto grado de flexibilidad. Esta flexibilidad debe ser de dos clases: primero la adaptabilidad del presupuesto a los cambios de las condiciones; segundo, facilidad de ajuste de los diversos items en el Presupuesto si cambia uno de ellos, porque todos están interrelacionados. Para lograr lo último no se debe hacer un cambio significativo en el Presupuesto independiente de los otros datos, sino que debe ser canalizado a través de la Oficina del Presupuesto Nacional, para que se hagan los ajustes necesarios en todas las cuentas. Entonces, todas las modificaciones importantes en el Presupuesto deben ser aprobadas primero en el Comité de la Política Económica del nivel más alto del Gobierno.

Tal proceder, al mismo tiempo que elimina las rigideces perjudiciales, asegura también contra el exceso de flexibilidad, lo cual puede convertir el Presupuesto en un instrumento tan maleable que llega a ser inútil para el planeamiento económico.

Para recapitular esta discusión sobre el concepto de la planificación, se puede decir que el Presupuesto Nacional o el Plan es un retrato global de la economía en el cual todas las piezas, como en un rompecabezas, han sido puestas juntas en forma coherente. Sólo la foto de conjunto representa el plan económico, mientras que las partes en si mismas aparecen independientes como las piezas individuales del rompecabezas.

No es el resultado final del Presupuesto Nacional, como se ha expresado, el que sirve como instrumento de planeamiento, sino que es un proceso más o menos continuo de elaboración del Presupuesto. En las primeras etapas, el unir las piezas tocas re-

Artículo: Planificación económica e intervencionismo gubernamental
Revista: Nº93, año XXIII (Jul-Sep, 1955)
Autor: Joseph Grunwald

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

velará las deficiencias y excesos de la economía. Estas piezas pueden ser puestas en la balanza en cierta forma deseada por el Gobierno, dependiendo esto del grado de los controles económicos.

Lo importante es que, cualquiera que sea el grado de control que el Gobierno ejerce, debe hacer sus decisiones en base a los efectos en los items de las cuentas nacionales, y no sólo en los items del presupuesto fiscal del Gobierno. El Presupuesto Nacional, aun cuando incompleto, va más allá de una simple definición contable y da una concepción de las relaciones del consumo y producción, y a través de ella orienta sobre las repercusiones de la política del Gobierno.

Aquí quedamos restringidos al proceso de ensayo y error al cual nos referíamos al comienzo. La introducción de los métodos científicos en este proceso, lo cual es faena del planeamiento económico, trata de establecer la dirección y magnitud de las repercusiones.

En forma de sumario, puede decirse que lo que se intenta con el planeamiento económico es delinear una estructura económica, basada en ciertas prioridades, dentro de las cuales la oferta y demanda de recurso económicos, se equilibrarán de acuerdo a un cuerpo uniforme de medidas gubernativas.

Estas prioridades pueden establecerse a través de la política del Gobierno o pueden ser determinadas por medio de los factores naturales o elección popular, es decir, a través del mecanismo del precio.

De lo anterior se hace evidente que el Presupuesto Nacional o la planificación no opera como mecanismo de control. Es una técnica en la dirección de una economía. El éxito de la dirección —el ajuste del desarrollo realizado con el plan— no dependerá mucho de la técnica de planificación, sino primordialmente del número de variables del sistema económico que están bajo el control del Gobierno, y el grado de control que el Gobierno ejerce en cada una de estas variables.

En una economía de mercado libre, las incompatibilidades reveladas en el Presupuesto Nacional se pueden resolver a través de una distribución de recursos basada en la escala de preferencias privadas. En una economía controlada, es la escala de prioridades del Gobierno la que delinea la distribución de recursos.

Artículo: Planificación económica e intervencionismo gubernamental
Revista: Nº93, año XXIII (Jul-Sep, 1955)
Autor: Joseph Grunwald

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Se puede ver que la planificación económica puede ser aplicada dentro de una amplia variedad de mecanismo de control.

Chile y la planificación económica.

No quiero entrar en una discusión de cómo la técnica de planificación se puede aplicar al caso chileno. Quiero solamente hacer algunas consideraciones sobre el problema general que se plantea en una posible planificación económica para Chile, aparte de la solución del problema de la inflación, que amenaza llegar a ser un desastre nacional.

Al principio, sería conveniente, para este propósito, indicar en forma general los grandes objetivos de las políticas económicas gubernamentales. Estas políticas se pueden clasificar en tres grupos generales: Primero, las políticas dirigidas a la distribución del ingreso; Segundo, las políticas dirigidas al aumento de la producción, y Tercero, las políticas dirigidas a la estabilidad de la economía.

En el primer grupo —las políticas de la distribución de ingresos—, caen todas las medidas intentadas para corregir o mejorar la distribución de ingresos, como seguro social, beneficios para desempleo, pobreza, pensiones, etc. También se trata aquí de los objetivos de mejorar el consumo de las masas, como, por ejemplo, subsidios para bienes de primera necesidad, etc.

Al segundo grupo —políticas para el aumento de la producción— pertenecen las medidas de control del comercio exterior, ciertos gastos públicos, incentivos de impuestos o subsidios para estimular producciones o inversiones, políticas monetarias, participación directa del Gobierno en el proceso de producción mediante sus propias empresas, etc.

Respecto al tercer grupo, es evidente que en realidad consiste en una combinación de las políticas de distribución y de producción. Aquí tenemos políticas anti-inflacionistas y políticas anti-depresivas, es decir, la política contra el ciclo económico.

En Chile, indiscutiblemente, el problema de corto plazo yace en el tercer grupo mencionado. Aquí surge la cuestión de la compatibilidad entre las medidas de distribución y las medidas de producción. Existe evidencia de que más allá de un cierto punto una

Artículo: Planificación económica e intervencionismo gubernamental
Revista: Nº93, año XXIII (Jul-Sep, 1955)
Autor: Joseph Grunwald

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

mayor igualdad de ingresos no parecería ser compatible con una mayor producción. Por otro lado, es cierto que ingresos personales muy desiguales también implican una productividad baja. Esto último, ordinariamente, es una característica de un país muy poco desarrollado económicamente. Cabría destacar, sin embargo, que no existe ninguna sociedad —ni aún el sistema soviético— en que haya igualdad perfecta. Lo que se deduce, entonces, es que probablemente existe una posición óptima en la distribución de ingresos en relación a la producción máxima.

El problema principal en el proceso de desarrollo económico es el del desarrollo equilibrado, es decir, el equilibrio entre distribución y producción, para lograr esta posición óptima de la distribución de ingresos y producción. En lenguaje más popular podemos decir que el progreso social tiene que mantenerse en equilibrio con el progreso de la producción y vice-versa.

Por su gran tradición democrática la conciencia chilena ha desarrollado fuertemente el aspecto social, de manera que el énfasis mayor ha sido puesto en el desarrollo social del país. La bien conocida legislación social y el desarrollo de los gremios y sindicatos indican la atapa avanzada del aspecto de distribución en Chile, que puede servir como un ejemplo para países mucho más avanzados económicamente. Por otro lado, sin embargo, el progreso de la producción no ha hecho grandes adelantos y ahora el país se encuentra con tasas de crecimiento en la capitalización y producción que son unas de las más bajas en América Latina.

Se ha olvidado que, a largo plazo, sólo por el aumento en la producción se pueden resolver los problemas de la distribución, o sea, las cuestiones sociales. Es verdad que el desarrollo económico significa en un sentido un programa de austeridad. El significado de este proceso es de postergar medidas de consumo o redistribución de ingresos y concentrar los esfuerzos en la producción. Los procesos de la redistribución llegan a ser automáticos en el desarrollo económico cuando los trabajadores cambian de las ocupaciones de baja productividad, como la agricultura, a las de alta productividad, como la industria, impulsando al alza la productividad agrícola. El fin de este proceso de desarrollo económico, naturalmente, es el mejoramiento de los niveles de consumo.

Artículo: Planificación económica e intervencionismo gubernamental
Revista: Nº93, año XXIII (Jul-Sep, 1955)
Autor: Joseph Grunwald

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

El problema principal de la planificación económica chilena parece ser el de equilibrar las políticas de la redistribución y de la producción. La técnica del Presupuesto Nacional puede ayudar a resolver este problema del equilibrio en el desarrollo económico del país.

En conclusión, se debe destacar que la planificación económica, tal como se lleva a cabo por el Presupuesto Nacional, es un inapreciable servicio educacional. Da a la población la oportunidad de comprender su atmósfera económica con los respectivos problemas que afronta el país. De esta manera la planificación engrandece la influencia democrática y control que tiene la población sobre las políticas económicas del Gobierno.

En Noruega, donde la planificación económica por el Presupuesto Nacional ha llegado a un alto nivel de desarrollo, se ha hecho notar su valor como medio de educación pública. Las dificultades semánticas han sido eliminadas y el mundo comercial ha aceptado la lógica del Presupuesto Nacional. A través de esto, ha sido posible deshacerse de una gran cantidad de malentendidos y confusiones. No obstante, y lo que es más importante, el hombre de negocios y los gremios obreros han sido impulsados a mirar más allá de las estrechas inmediaciones de su negocio o sindicato particular. Los distintos sectores de la economía, mediante su participación en la preparación de los presupuestos, necesariamente se dan cuenta de las profundas interrelaciones de su propio sector con las otras partes de la economía, y comienzan a apreciar la necesidad de un "toma y da" dentro de las limitaciones impuestas por la economía. Cuando las demandas de dos o más sectores son antagónicas, el Gobierno puede ponerse en posición de mediador o árbitro, dependiendo del caso en particular.

En conexión con la comunidad comercial, no debe olvidarse un punto sumamente importante. El Presupuesto Nacional provee de información mediante la cual los empresarios, que corren el riesgo inherente a toda empresa, pueden reconocer lo que pueden anticipar. Así, por lo tanto, mejora la perspicacia sobra la cual las firmas basan sus planes y los modifican en una dirección favorable, es decir, beneficiosa desde el punto de vista del Presupuesto Nacional como programa económico del Gobierno y de la comunidad, que evita desperdicios.

Artículo: Planificación económica e intervencionismo gubernamental
Revista: Nº93, año XXIII (Jul-Sep, 1955)
Autor: Joseph Grunwald

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Finalmente, el Gobierno en sí mismo tiene mucho que aprender del Presupuesto Nacional. El servicio educacional efectuado por la planificación lo es tanto para la Administración Pública como lo es para el comercio. Ayuda a romper la estrecha perspectiva de las burocracias y obliga a las diversas administraciones a coordinar sus actividades.

La experiencia noruega ha demostrado que la planificación ha elevado mucho el nivel de la discusión de materias económicas, en la prensa, en reuniones públicas y, particularmente, en el Parlamento, donde ahora existe un entendimiento notablemente mejor de las relaciones económicas, y la consideración de los intereses estrechos de las minorías ha sido desplazada del campo de debate.

Repitamos: la planificación económica es neutral. No significa comunismo o socialismo, como se la ha asociado a menudo en el juicio público, debido al ejemplo de la Unión Soviética. Ni significa fascismo, ni ningún otro sistema de gobierno. En términos sencillos, la planificación económica es una técnica para mantener la casa en orden. No tiene nada que ver con el número o intensidad de los controles o intervenciones estatales, y se puede aplicar esta técnica por cualquier gobierno en cualquier economía, sea libre o controlada. Lo importante es que ayuda a la Nación a deshacerse de la excesiva intervención estatal y a coordinar su política económica.

La técnica de la planificación tendrá éxito aunque no logre nada más que elevar el nivel de educación económica del ciudadano medio.

Para este país, que ha caído en un proceso de inflación acelerada que puede llevar a una catástrofe de enormes proporciones, el conocimiento de las relaciones económicas y de las consecuencias de las decisiones de los diversos grupos, es la única forma de hacer que se den cuenta de la magnitud de sus responsabilidades.

* * * * *