

LA ORGANIZACION
ADMINISTRATIVA
DE LA PLANIFICACION
ECONOMICA

65.012.3 : 338.984.3

Por LUIS GARCÍA DE DIEGO LÓPEZ

Sumario: I. Concepto de planificación económica.—II. La planificación económica dentro de la administración.—III. Las relaciones entre el político y el experto planificador.

I. Concepto de planificación económica

La palabra planificación se emplea con sentidos tan diferentes, que debe empezarse, en cualquier estudio sobre este tema, por establecer la acepción en que se toma tal palabra.

En el campo de la economía, la palabra planificación se emplea principalmente en dos sentidos:

a) Como una forma, una manera, de preparar, dirigir y hacer la política económica. La planificación es una forma ordenada, una técnica, de dirigir la actividad económica, en la cual se estudian y señalan los problemas de todos los sectores del campo planificado, los objetivos que se deben alcanzar, los medios con que se cuenta y las medidas más adecuadas, para con dichos medios alcanzar aquellos objetivos. Planificar es entonces lo contrario de legislar sin coordinación, sin establecer previamente los objetivos y las medidas que van a adoptarse, sin saber los medios de que se dispone, es decir, sin tener un estudio completo de lo que se quiere alcanzar.

Ejemplos significativos de tal tendencia de pensamiento son las siguientes definiciones:

«Hablando en términos generales, planificar es decir de antemano lo que se va a hacer; es decir, un plan en un curso proyectado de acción» (WILLIAM H. NEWMAN: *Administrative Action*, 1950).

«Planificar es establecer una idea de lo que hay que hacer y de los métodos para alcanzar el objetivo establecido» (LUTHER GULICK: «Notes on The Theory of Organization», *Papers on the Science of Administration*, 1937).

Algunos añaden al criterio anterior la condición de racionalidad, exigiendo a la planificación un fundamento científico.

Así encontramos definiciones de este tipo:

«La planificación es una aplicación sistemática, continua y con la vista en el futuro, de la mejor inteligencia disponible a los programas

de los asuntos comunes en el campo público» (National Resources Board: *A Report on National Planning and Public Works*, 1934).

«La planificación es el proceso de preparar un conjunto de decisiones para acción en el futuro, dirigido a conseguir esos objetivos con los medios más adecuados» (YEHEZKEL DROR: «A General Model of Planning», *Papers of the Institute of Social Studies*, La Haya, 1960).

b) Frente a estos tipos de definiciones encontramos abundantes casos en el campo económico, en los que la planificación no es una «forma» o «manera» de hacer algo, sino un grado de intervención económica. El Estado puede adoptar muchas actitudes en relación con su intervención en el campo económico. Puede no intervenir en los problemas económicos y adoptar una postura abstencionista, como en el clásico *laissez faire* (postura hoy inexistente); puede «regular» el funcionamiento de la economía con normas que «enmarquen» la actividad económica; puede dirigir ésta, estableciendo objetivos y señalando la distribución de productos, o puede adoptar otros varios grados de intervencionismo. Uno de esos grados se llama por algunos «Planificación». La planificación quiere decir un alto grado de intervención económica caracterizado por una fuerte centralización y una gran extensión de la intervención del Estado. El problema fundamental previo de la planificación es entonces la pérdida de libertad que implica. «La planificación no tiene cabida en el capitalismo puro», dice S. E. HARRIS.

De estos dos sentidos del concepto de planificación preferimos y elegimos el primero. El segundo no es aceptable por varias razones.

Primero, porque la planificación no exige una pérdida de libertad. La planificación es compatible con un sistema de amplia libertad. Bastaría para demostrarlo recordar los títulos numerosos de libros que compaginan tales conceptos: *Les Plans Capitalistes*, de BETTELHEIN; *An Introduction to Democratic Planning*, de J. FRIEDMANN; *Freedom, Power and Democratic Planning*, de K. MANHEIM; *Planning for Freedom*, de L. VON MISES; *Libertad con Planificación*, de B. WOOTTON, etc. O pongamos un ejemplo bien claro. El presupuesto del Estado es, en la mayoría de los países, una simple lista de ingresos y gastos del Estado; en otros países (como Noruega, Holanda, etc.) es un verdadero plan económico. La diferencia entre ambos no se puede calibrar en grados de libertad, sino en forma de organización. Los presupuestos del Estado no deben hacerse de una forma independiente o no coordinada, o limitándose a «ajustar» y corregir las propuestas de cada Ministerio, sino, conjuntamente, estudiando las necesidades de todos los sectores y la conveniencia

económica de todos los gastos e ingresos. Esta es la diferencia entre planificación y falta de planificación.

Por ello preferimos y elegimos el primer concepto. Entendemos que la planificación económica es un proceso científico y administrativo que implica el estudio de los problemas de los sectores sobre los que se quiere aplicar la planificación, la fijación de los objetivos que se consideran deseables, el análisis de los medios de que se dispone y el establecimiento de las medidas más adecuadas para alcanzar tales objetivos.

Pero definir algo es establecer las características del objeto definido que, en conjunto, sólo él posee, de forma que quede perfectamente claro a qué objeto nos referimos. En los objetos físicos o reales esto es relativamente fácil. Pero es muy difícil, y a veces imposible, en los conceptos abstractos. En estos casos estimamos que es más útil intentar establecer los límites del concepto que sus características, que realmente no son aprehensibles.

Por eso, una vez que hemos intentado definir la planificación, vamos a intentar establecer los límites de este concepto. Y por ello, dadas algunas definiciones de lo que es, vamos ahora, con un sentido negativo, a decir lo que no es, o sea vamos a ver la diferencia entre la planificación y otras palabras que por emplearse frecuentemente con el mismo significado oscurecen los límites de aquélla.

Debemos advertir que esta distinción no es siempre clara. Y dado que esas palabras se emplean a menudo con el significado de planificación, y el uso muy repetido puede llegar a ser norma aceptada, y debe ser siempre, desde luego, tratado respetuosamente, puede parecer presuntuoso el intentar dar el significado correcto de cada una de tales palabras. Pero nosotros no intentamos tal cosa. Intentamos simplemente colaborar un poco a la claridad del lenguaje económico, propugnando que hechos o acciones distintas tengan nombre distinto y que cada palabra se emplee en un sentido, claro y delimitado. No intentamos cambiar ahora el significado de algunas palabras, sino recordar solamente el sentido que parece más correcto, y que sobre todo ayuda a entendernos mejor, que es la finalidad fundamental del lenguaje.

Las palabras que se emplean frecuentemente con significado análogo al del plan son: programa, proyecto y coordinación.

Estimamos que en el campo económico la palabra programa debería usarse con el significado de mera lista de objetivos que se estima conveniente alcanzar, es decir, en la aceptación entre las que da la Real Academia Española, de «previa declaración de lo que se precisa hacer

en alguna materia u ocasión». En el campo de la política económica, la palabra programa significaría el conjunto de aspiraciones u objetivos económicos del político.

La palabra proyecto debería aplicarse para un estudio sobre la forma en que debe realizarse una obra material concreta. Una de las acepciones del Diccionario de la Real Academia Española dice: «Conjunto de escritos, cálculos y dibujos que se hacen para dar idea de cómo ha de ser y lo que ha de costar una obra de arquitectura o de ingeniería.» Es decir, limita esta acepción al proyecto del ingeniero o del arquitecto, es decir, del técnico. El proyecto debería restringirse, dentro de tal acepción del campo económico, a los estudios que se plasman en la ejecución de una obra material: una casa, una carretera, un pantano, etc.

El plan puede tener, según el diccionario de la Real Academia Española, significado análogo que «proyecto». El plan, en el sentido que va abriéndose camino en el lenguaje económico, es un estudio que contiene unos objetivos y unas medidas para alcanzarlos. Por tanto, sería fácil su distinción de programa, simple lista de objetivos o de medidas. Y se diferenciaría del proyecto en que éste es el estudio de la forma de realización de una obra material, mientras que el plan, en el terreno económico, no estudia «cómo» debe hacerse una obra material, aunque puede indicar si conviene o no la realización de tales obras, que si se lleva a cabo se «proyectará» por el técnico, nunca por el economista.

II. La planificación económica dentro de la Administración

Dentro del Estado la planificación es patrimonio del poder ejecutivo. Ahora bien, es necesario determinar cuáles son los órganos que dentro de la Administración han de ser los encargados de dirigir la planificación. Este problema es más interesante y más difícil. Y puede tener varias soluciones:

1.^a Una solución es encargar la misión planificadora al Consejo de Ministros, como órgano coordinador por excelencia de la política del país. Este sistema tiene graves defectos. El Consejo de Ministros sólo se reúne esporádicamente y tiene que discutir numerosas leyes. Cada Ministro tiene ya bastante trabajo como jefe del Departamento respectivo. El Ministro, como ya hemos señalado, puede no ser profesional en su materia, y la planificación en el seno del Consejo de Ministros exigiría continuas consultas con los técnicos, por lo que sería mejor el contacto directo entre éstos. Como hemos dicho antes, el Consejo de Ministros

es un órgano político, y como tal señala las altas directrices de la política y acuerda los ajustes o modificaciones convenientes a las decisiones de los distintos Ministerios.

Además, la discusión directa entre Ministros conduce más frecuentemente a «compromisos» que a soluciones científicas. Es una lucha entre distintos poderes, en la que se intenta conquistar terreno a los otros, y defender el propio, si es posible con las menores pérdidas. Esta actitud es justificable. Es imperdonable que un técnico o profesional intente atribuirse funciones que no correspondan a su profesión, porque debe conocer los límites de ésta y para lo que ella le capacita. Pero esto es perdonable en un político, porque los límites de cada rama de la política son imprecisos y porque el político (recordemos al Ministro no profesional, típico, por ejemplo, de los Estados Unidos) puede ser simplemente un organizador, tan capaz en teoría, a veces, de dirigir un Ministerio u otro. Y si el Ministro, como cabeza de un Departamento, puede considerarse un técnico, como miembro del Consejo de Ministros es básicamente un político.

2.^a La planificación económica puede dejarse en manos de los Ministros «económicos», es decir, de aquellos que dirigen un Ministerio de carácter económico, reunidos en un cuerpo especial supra o interministerial. En algunos países existen cuerpos de tal tipo: en España, la Comisión Delegada de Asuntos Económicos; en Francia, el Comité Económico Interministerial; en Noruega, el Comité de Gabinete para asuntos Económicos...

Esta solución es quizá más adecuada que la anterior, pero adolece de análogos defectos.

Este sistema puede presentar algunas variantes. Por ejemplo, la de incluir, junto a los Ministros económicos, algunas representaciones no ministeriales. Así en Checoslovaquia, después de la segunda guerra mundial, la planificación estaba dirigida por un Consejo Económico, formado por el Presidente del Gobierno y los Ministros de Hacienda, Industria, Comercio Interior, Comercio Exterior, Agricultura, Aprovechamiento, Transporte, Correos y Previsión Social, y delegados de los Sindicatos, de la Banca Nacional, del Consejo Nacional Eslovaco (órgano legislativo especial para Eslovaquia), del Consejo Central de Cooperativas y de la Federación de Agricultores. En la realidad, este Consejo Económico no llegó a funcionar, dado el terrible espíritu centralizador del Gobierno checoslovaco, siendo realizadas sus funciones por la Oficina de Planificación, que no llegó tampoco a adquirir gran importancia, siendo susti-

tuido posteriormente por la «Comisión Central de Planificación», que desempeñó un papel preponderante.

3.^a Otra posibilidad es asignar la labor planificadora a uno de los Ministerios económicos tradicionales (normalmente al de Hacienda, al de Economía o a la Presidencia del Gobierno).

En algunos países la misión planificadora, e incluso la dirección de la política económica general, está a cargo del Ministerio de Hacienda. Así en Noruega existe, dentro de dicho Ministerio, el Departamento de Planificación Económica. Pero hay que hacer notar que en Noruega la planificación económica se limita prácticamente a la preparación del Presupuesto, que es un verdadero plan económico y no una simple cuenta de ingresos y gastos, por lo que está justificada la adscripción del mencionado Departamento de Planificación al Ministerio de Hacienda.

En Inglaterra, al hacerse cargo del Ministerio de Hacienda (Chancellor of the Exchequer) Sir Stafford Cripps, asumió también la plena responsabilidad de la planificación económica, creando para ello una Secretaría Económica, y posteriormente, unos organismos especiales de planificación, como se verá al hablar de estos organismos en el punto 4.

En algunos países esta función de dicho Ministerio se reconoce explícitamente, como en Birmania, donde tal Ministerio se llama Ministerio de Hacienda y Planificación.

Hay que tener en cuenta que el Ministerio de Hacienda tiene cometidos muy diferentes en los distintos países. Así existen incluso países donde hay varios Ministerios que realizan las funciones financieras, que en otros países están a cargo del llamado Ministerio de Hacienda. En el Gobierno inglés hay un Primer Ministro y Primer Lord del Tesoro y un Ministro de Hacienda (Chancellor of the Exchequer). En Italia existe un Ministerio del Tesoro, un Ministerio de Hacienda, y, además, el Jefe del Gobierno es Ministro del Presupuesto.

En otros países es el Ministerio de Economía el que realiza funciones planificadoras económicas, por sí solo o en colaboración con otros Ministerios.

Este Ministerio de Economía existe, además del de Hacienda, en Alemania (Ministerio de Asuntos Económicos), Bélgica (Ministerio de Asuntos Económicos), Holanda (Ministerio de Asuntos Económicos), Portugal (Ministerio de Economía Nacional), Unión Sudafricana (Ministerio de Asuntos Económicos), Ghana (Ministerio de Asuntos Económicos), Argentina (del Ministerio de Economía dependen las Secretarías de Agricultura y Ganadería, Tesorería, Hacienda, Comercio, Industria y Minería,

Energía y Combustible), China (Comisión de Economía Nacional, dirigida por un Ministro), Cuba (Ministerio de Economía Nacional, antes de la subida al poder del nuevo régimen), Dinamarca (Ministerio de Asuntos Económicos), Libia (Ministerio de Economía Nacional), etc. (1).

En ciertos países no existe Ministerio de Economía con tal nombre, pero hay algún Ministerio que realiza funciones de carácter claramente económicas. Un ejemplo es Noruega, con su Ministerio de Salarios y Precios.

En otros hay más de un Ministerio que realiza funciones propias de un Ministerio de Economía. Así en Filipinas hay un Consejo de Economía Nacional y una Administración de Coordinación Económica, ambas con categoría de Ministerios.

En algunos países están unidos los Ministerios de Hacienda y Economía, señalándose esta unión en el nombre, como en Chile, donde existe el Ministerio de Hacienda, Economía y Minas, y en Francia, con el Ministerio de Hacienda y Economía.

En otros casos, el Ministerio de Economía comparte el nombre con otros. En Jordania existe un Ministerio de Economía, Reconstrucción y Desarrollo, que realmente es un Ministerio de Economía; en Laos hay un Ministerio de Economía y Agricultura; en Líbano, el Ministerio de Economía está unido al de Justicia, hecho realmente insólito, pero explicable en un país pequeño y poco desarrollado, donde la organización administrativa debe ser muy sencilla; análogo caso es el de Luxemburgo, donde encontramos un Ministerio de Justicia, Asuntos Económicos y Turismo y donde todos los Ministerios están agrupados, siguiendo esa tendencia simplificadora mencionada; en Marruecos había un Viceprimer Ministro y Ministro de Economía Nacional, Hacienda, Minas y Comercio; en la República Árabe Unida encontramos el Ministerio de Comercio y Economía.

La creación de un Ministerio de Economía implica en todos los países donde aún no existe complicados y espinosos problemas, entre ellos los siguientes:

a) Este Ministerio debe formar su campo con parcelas quitadas a otros Ministerios existentes, que lucharán denodadamente por conservar esos dominios.

(1) La composición de los Ministerios puede haber cambiado en algún país y ser diferente hoy de la que nosotros damos en este artículo, por referirnos a distintos momentos de los dos últimos años.

b) Es difícil establecer los límites de tal Ministerio de Economía y de los ya existentes. Especialmente difícil será señalar las relaciones con los Ministerios, si los hay, de Comercio, Asuntos Exteriores y, sobre todo, con el de Hacienda. En algunos países, como España y Francia, el Ministerio de Hacienda ha ido aumentando su ámbito hasta adquirir límites enormes. No solamente controla en gran medida el poderoso instrumento del presupuesto, sino que también dirige el crédito, el mercado financiero y tiene, en general, un fuerte poder sobre todo el campo monetario.

c) La economía es una ciencia relativamente nueva y muchos sectores y profesiones no le reconocen aún independencia. Piensan que sin ella el mundo ha andado y puede sin ella seguir marchando. Razonamiento absurdo, porque el mundo ha vivido durante miles de años sin luz, sin ferrocarril, sin aviones o sin penicilina, y, sin embargo, ningún Estado renunciaría a tales adelantos.

d) Otros creen que, dada la importancia de los problemas económicos y el carácter de coordinación que implica de por sí la ciencia económica, un Ministerio de Economía sería un super Ministerio, más poderoso que todos los otros.

Esto no es necesariamente así. Es cierto que tal Ministerio restaría atribuciones a otros y que su campo de acción se sobrepondría a veces sobre el de otros Departamentos. Pero ese campo de acción puede delimitarse como el de los otros Ministerios y no hay por qué hablar de subordinaciones o dominios, sino de coordinación. Cada Ministerio tiene una labor específica de dimensión ilimitada y, por tanto, más que suficiente para colmar los deseos de cualquier Ministro o de cualquier Cuerpo.

Reconocemos que es difícil señalar las atribuciones de un Ministerio de Economía, pero puede hacerse, y este Ministerio es una solución satisfactoria para llegar a realizar una buena planificación. Las ventajas de tal Ministerio en relación con la planificación son evidentes.

La planificación es una actividad continua. Los planes se terminan, pero la actividad planificadora no acaba nunca. Nada más terminado un plan hay que empezar a estudiar sus efectos y hay que adaptarlo a la realidad, siempre en movimiento, de la vida económica. Cuando un plan empieza a ponerse en vigor, las condiciones económicas existentes son diferentes de las que existían cuando se realizó tal plan. Y antes de terminar la vigencia de un plan hay que empezar a preparar el siguiente.

Por otro lado, la planificación exige una coordinación continua entre todos los Departamentos u organismos superiores del campo económico.

Todo esto exige un organismo planificador de carácter permanente y con expertos en planificación. Esto es un argumento en defensa de un organismo planificador del tipo de un Ministerio de Economía.

4.^a En algunos países existen organismos especiales dedicados a la labor planificadora.

En unos, el organismo especial encargado de la planificación económica es un Ministerio y tiene categoría de tal. En otros, es un órgano independiente de los Ministros.

Este sistema tiene las ventajas de los organismos permanentes y profesionales, y el que la planificación la afrontarán quienes, por su carácter profesional, puedan realizarla de una forma directa y continua.

El problema difícil es el de la «colocación» administrativa de un órgano de tal naturaleza. ¿Debe ser independiente de los Ministerios o depender de alguno de ellos? ¿Debe colocarse a nivel superior al de los Ministros? ¿Cómo se realiza la coordinación entre tal organismo y los Ministerios económicos?

Otro problema es el de los «poderes» o atribuciones de tal órgano. ¿Debe tener poder ejecutivo o solamente asesor? En el segundo caso, ¿es preceptivo el obedecer sus consejos o queda a discreción del Gobierno?

Dentro de este sistema, en el que la planificación económica se asigna a un organismo especial, existe una gran variedad y diferencia de soluciones. Veamos por ello los ejemplos más representativos:

Un ejemplo interesante es el francés. El Commissariat général tiene la misión de elaborar las propuestas relativas al plan de modernización y equipo, y sintetizar y coordinar las propuestas para cada sector realizadas por las Comisiones de Modernización. El Comisario general es el Delegado permanente del Presidente del Gobierno cerca de los Departamentos ministeriales para todo lo referente al plan. El Comisario general era legalmente el coordinador de toda la política económica francesa. En la realidad no ha llegado a ejercer tan extensas atribuciones, pero éstas han sido muy amplias. Otros organismos creados posteriormente fueron quitándole atribuciones planificadoras, entre ellos Le Commissariat à la Productivité, Les Services de l'Aménagement (dependiente del Ministerio de la Vivienda), etc.

Además se han ido creando dentro de algunos Ministerios servicios con un papel en cierto modo planificador, que han restado atribuciones

a la Comisaría General del Plan. (Como la Dirección de Relaciones Económicas en el Ministerio de Asuntos Económicos.)

Como organismo superior del plan existía el llamado Consejo del Plan, que posteriormente fué reemplazado por el Consejo Superior y por el Comité Interministerial. El primero tiene la misión de estudiar y aprobar la orientación general del plan. El segundo está encargado de controlar su preparación y ejecución, coordinando la actividad de los Departamentos ministeriales interesados directamente. Pero su misión es puramente teórica, pues en la realidad la realiza el Ministerio de Hacienda y el de Asuntos Económicos.

Un país que ha seguido siempre este sistema son los Estados Unidos. Cuando en 1933 se inicia el *new deal*, con él nace también la tendencia planificadora de la economía de dicho país. En el año mencionado se crea la National Planning Board, que en 1934 se convierte en la National Resources Board y en 1935 en el National Resources Committee. En 1939 se crea la National Resources Planning Board, adscrita a la Oficina del Presidente. Realmente no era un organismo planificador por sí mismo, sino meramente asesor del Presidente; pero realizó una labor eficaz, aunque siempre en un papel secundario.

La Ley de Empleo, de 1946, creó el Consejo de Asesores Económicos del Presidente, formado por tres miembros. Su misión era asesorar al Presidente en la preparación del informe económico que, de acuerdo con la Ley mencionada, debe rendir todos los años; reunir y analizar la información de carácter económico; juzgar los programas del Gobierno; recomendar al Presidente la política económica adecuada para provocar un alto nivel de empleo y de renta; hacer informes y recomendaciones en los casos en que la economía presente signos peligrosos de inflación y deflación; estudiar las causas del paro cuando éste es importante y aconsejar las medidas adecuadas para combatirlo. Para organizar y coordinar el informe económico con las disposiciones legislativas vigentes se creó el Comité Adjunto del Informe Económico.

También en Inglaterra se ha aplicado este criterio de crear un organismo especial dedicado a la planificación económica. Así, en 1944, se creó un Cabinet Secretariat en el cual había una Sección Económica para asesorar a los ministros en los asuntos económicos y facilitarles información y criterios en relación con los planes económicos.

Pero el órgano fundamental de la planificación era el Official Steering Committee, compuesto por funcionarios de los Ministerios más importantes del campo económico, los directores de la Sección Económica

del Cabinet Secretariat, el Jefe de la Oficina Central de Estadística y un alto funcionario de la Presidencia. Las funciones de este Comité estaban subordinadas a las de un Comité ministerial y, naturalmente, a las del propio Gobierno.

En 1947, el Official Steering Committee fué sustituido por el Central Economic Planning Staff, dependiente de la Secretaría de Asuntos Económicos, entonces recién creada, incluida en la práctica en el Ministerio de Hacienda, aunque tenía categoría de Ministerio. Entonces se creó una Economic Planning Board, como órgano asesor y dependiente del Ministerio de Asuntos Económicos.

Otro tipo de esta clase de organismo es el creado en Suecia en 1944 con el nombre de Comisión de Planificación Económica de posguerra, bajo la dirección del famoso economista Gunnar Myrdal, formada por 21 representantes de instituciones económicas, sociales y políticas. Las atribuciones no eran ejecutivas, sino puramente asesoras. Era un cuerpo de estudio y no de acción.

En la India encontramos también este sistema de organización administrativa de la planificación económica. En 1950 se creó la Comisión de Planificación, cuya misión era:

1.º Hacer un estudio de los recursos humanos, materiales y de capital del país, incluyendo el personal técnico, o investigar las posibilidades de aumentar tales recursos si se encuentra que son escasos en relación con las exigencias de la nación.

2.º Formular un Plan para la utilización más efectiva y equilibrada de los recursos del país.

3.º En un orden de prioridades, definir las fases del Plan que deben alcanzarse y proponer la concesión de recursos para la debida realización de cada fase.

4.º Indicar los factores que están atrasando el desarrollo económico y determinar las condiciones que, a la vista de la situación política y social actual, deberían establecerse para la ejecución con éxito del Plan. Como vemos, esta Comisión tiene unas funciones claramente planificadoras.

En la URSS encontramos también organismos planificadores del mismo carácter. En 1917 se creó el Consejo Supremo Económico, cuya finalidad era la «organización de la economía y finanzas nacionales» y la preparación de «normas generales y planes» para la regulación de la vida económica del país. Otro de los organismos planificadores de los comienzos del régimen comunista fué la Comisión de Aprovechamiento

(Komissiya Ispolzovaniya), cuya misión era la de redactar planes para la concesión y distribución de los productos entre los distintos sectores consumidores.

En 1919 se instituyó, adscrito al Consejo de Comisarios del Pueblo, el Consejo de Trabajo y Defensa, que había de convertirse en la suprema autoridad en materia de política económica para coordinar los planes económicos de las distintas comisarias. Y en el mismo año se crearon también los Consejos Económicos Regionales «para coordinar las actividades de las delegaciones regionales de las comisarias».

En 1921 se establece la Comisión Planificadora General (Gosplan) con la misión de realizar un plan económico general que comprendiera a todos los existentes y basado en el Plan Goelro, de electrificación. Esta Comisión tenía un carácter autónomo y amplios poderes para realizar su trabajo; pero pasaron muchos años antes que redactara verdaderos planes económicos.

Otro ejemplo interesante es el de Holanda. El órgano encargado aparentemente de la planeación económica es la Oficina Central de Planificación, creada en 1947. A su cabeza hay un director y dos subdirectores, nombrados y destituidos por el Ministro de Asuntos Económicos (de acuerdo con los Ministros de Agricultura, Pesca, Alimentos, Transporte y Canales, Obras Públicas y Reconstrucción, Asuntos Exteriores, Asuntos Internos, Territorios de Ultramar y de Asuntos Sociales). La oficina está bajo el control del Ministro de Asuntos Económicos, pero mantiene relaciones con otros Ministerios, especialmente con los que acabamos de mencionar, y está también dirigida y asesorada por un Comité Planificador Central de unos 15 a 30 miembros, nombrados por los distintos Ministros. Este Comité aconseja al Ministro de Economía y a la Junta Directora de la Oficina Central de Planificación, en relación con las actividades de dicha Oficina.

Para la realización de los planes, la Oficina Central de Planificación mantiene contacto con los siguientes organismos:

La Oficina Central de Estadística, que le facilita los datos y la información necesaria.

Los Ministerios Económicos, que le señalan los objetivos y principios de la política económica y que juzgan el primer borrador del Plan.

El Comité Planificador Central, al que hay que enviar para crítica el borrador segundo hecho por la Oficina a la vista de las opiniones de los Ministros.

El Consejo de Asuntos Económicos, formado por los Ministros Económicos, que estudia y juzga el tercer borrador realizado por la Oficina, la cual, a la vista de las sugerencias del Consejo, realiza el Plan definitivo.

Otros países donde existen organismos especiales para la planificación son los pertenecientes al bloque comunista, en los que existe o bien una Comisión Planificadora Estatal (Albania, Bulgaria, China, Checoslovaquia) o una Oficina Planificadora Nacional (Hungria, Rumania) o un Consejo de Planificación (Polonia) o un Comité para el Plan de Desarrollo Nacional (Yugoslavia); y otros como Indonesia (Consejo de Planificación Nacional con categoría de Ministerio), Iraq (Ministerio de Petróleo y Planificación), Birmania (Ministerio de Planificación Nacional), Filipinas (Oficina de Planificación Económica, dentro del Consejo de Economía Nacional), Japón (Ministerio de Planificación Económica) y República Árabe Unida (Ministerio de Planificación).

III. Las relaciones entre el político y el experto planificador

Uno de los temas más discutidos y espinosos de la organización de la planificación económica es el de las relaciones entre el político y el planificador profesional.

No vamos a analizar ahora detalladamente este problema, sino solamente a plantearlo en sus puntos principales.

El primer punto de este problema, el más importante y el más discutido, es el de las atribuciones de cada una de esas dos esferas, la política y la profesional. ¿Cuáles son esas atribuciones? ¿Hasta dónde llegan?

Para resolver el problema, algunos han acudido a la distinción entre los fines y los medios. (Empecemos por decir que debería distinguirse entre medios y medidas, palabras que frecuentemente se usan con el mismo sentido. Los medios son los elementos de que se dispone para actuar. Las medidas son las disposiciones que se toman para conseguir algo. Por tanto, habría que estudiar las relaciones entre fines y medidas y las relaciones entre fines y medios.) Los fines, se dice, son señalados por el político; las medidas, por el economista. Los puntos débiles de este argumento son principalmente los siguientes:

1.º La separación entre fines y medidas es muy difícil, por la gran elasticidad de estos conceptos. Lo que es fin desde un cierto punto de

vista es medida considerado desde otro punto. Si reservamos la palabra fin para aquellos objetivos de carácter muy general (bienestar, mejor distribución de la renta...), entonces parece lógico que el establecimiento de tales fines corresponda al político.

Si un objetivo afecta no sólo al campo económico, sino también a otros, o es de tal importancia que parece calificarse de fin general, es el político el que puede señalarlo. Tal es el caso del pleno empleo. Es un objetivo económico, pero también social, humano y moral. El que sea mínimo el número de personas que, deseando y necesitando trabajar, no encuentre empleo, es un objetivo nacional deseado por todos y apoyado en razones económicas, morales, sociales. Por ello es un objetivo que debe señalar el político.

Pero si los fines no son de carácter muy general, pasan a pertenecer al campo de la economía y es el economista el que debe decir si tales fines son o no convenientes.

2.º Los fines y las medidas para alcanzar esos fines están íntimamente relacionados. Las medidas deben tomarse de acuerdo con los fines, y por ello parece razonable la postura de los que dicen que los fines debe señalarlos el político, y que, a la vista de esos fines, el técnico debe decir cuáles son las medidas más adecuadas para alcanzarlos. Esto es lógico en el caso de esos fines de carácter general.

Pero los fines no pueden establecerse sin saber si son o no realizables; es decir, si pueden encontrarse unas medidas eficaces. La consecuencia de un objetivo es función de los medios que se tienen. Y no basta ver la «lista» de medios para deducir si un fin es alcanzable. Sólo el profesional puede decir si un fin es o no alcanzable con unos medios dados. Por tanto, el político no puede establecer por sí solo los fines.

3.º La Economía es una ciencia, no una técnica. La técnica se encarga de la realización material de algo. Estudia la «manera» de hacer las cosas. La ciencia estudia todo el sistema de hechos y teorías relativas a su materia. Estudia sus fines, sus medios, sus aplicaciones. El economista no debe ser un puro técnico dedicado a decir «cómo» deben alcanzarse los objetivos económicos.

4.º En el campo económico no basta con señalar los objetivos deseables. Hay que establecer el grado con que se quiere alcanzar cada objetivo. Supongamos que se establece como objetivo fundamental una mayor igualdad en la distribución de la renta. Inmediatamente se plantea el problema cuantitativo. ¿En qué grado se quiere conseguir la igualdad? ¿Una igualdad total? Supongamos que se quiere aumentar la seguridad

social. Cuestión inmediata: ¿En cuánto? ¿Cuánto debe darse en cada seguro? Imaginemos que el objetivo propuesto es un aumento general de salarios. ¿En cuánto deben aumentarse? Etc.

Sólo el economista conoce las repercusiones económicas de tales objetivos (que son a la vez medidas), y él debe señalar el grado en que deben realizarse. Pero imaginemos que el economista dice que una elevación de salarios del 10 por 100 puede ser catastrófica, y también muy peligrosa una del 5 por 100, y desfavorable también una del 1 por 100. Entonces, ¿de qué sirve que el político establezca ese objetivo si luego resulta que no debe alcanzarse? ¿No habría sido mejor empezar por preguntar al economista cuáles son los objetivos en su opinión más adecuados?

5.º La interdependencia entre los distintos fines.

Los objetivos económicos tienen una estrecha interdependencia entre sí. Todos ellos están íntimamente relacionados, y para establecer unos objetivos es necesario conocer esta relación o dependencia para evitar el establecer objetivos contradictorios entre sí.

Sin embargo, es justo señalar que la opinión más general, incluso entre los propios economistas, es la de que los fines no debe establecerlos el economista, sino que éste debe limitarse a decir cómo pueden alcanzarse tales objetivos y a analizar los efectos de las medidas del Gobierno. El criterio que prevalece es, pues, el de que los fines caen dentro de la esfera política, y los medios, dentro de la económica.

El argumento más importante que apoya esta opinión es que la economía no ha sido capaz todavía de establecer claramente las ventajas o inconvenientes de los distintos objetivos económicos. Pocas veces el economista puede afirmar que un determinado fin es el más deseable o el más adecuado. La economía no es una ciencia exacta, ni siquiera una ciencia experimental. El matemático, el físico, apoyan sus razonamientos en un completo y aceptado sistema teórico. El biólogo, el químico, el médico, operan sobre un campo concreto, donde pueden experimentar y comprobar todas sus teorías. El economista opera sobre un campo en el que influyen simultáneamente factores innumerables y en el que es imposible aislar algunos de esos factores y analizar la influencia de otros. Los economistas no se han puesto de acuerdo sobre las ventajas o peligros de algunos objetivos importantes de su ciencia. No han podido establecer todavía en términos científicos las ventajas o inconvenientes de una mayor igualdad en la distribución de la riqueza. No saben hasta qué punto es peligroso un proceso inflacionario, etc.

Por eso, el economista tiene que limitarse muchas veces a señalar varias posibles soluciones, varias alternativas, y es el político el que debe elegir entre ellas la que le parece más adecuada. A este respecto es útil señalar que el problema fundamental no es el de «señalar» los fines, sino el de «seleccionarlos» u «ordenarlos». Es decir, el problema básico es el establecer una «prioridad» de objetivos. Es fácil señalar objetivos importantes. Todo país tiene una serie de necesidades bien visibles. Pero el problema difícil es establecer unos juicios de valor que nos permitan numerar esos objetivos, escalonarlos, valorando cada uno de ellos. Este es un problema científico y político. Por un lado implica unos complicados cálculos económicos. Por otro, plantea una decisión política ulterior, dado que esos cálculos no han producido unos resultados indiscutibles, sino unas soluciones basadas en unos determinados criterios, y que en general presentan varias alternativas.