

# La superación de la planificación capitalista

Editado por STUART HOLLAND

*Traducción y Prólogo de ENRIQUE BARÓN*

FRANCO ARCHIBUGI  
JACQUES ATTALI  
THOMAS BALOGH  
JACQUES DELORS  
GIORGIO RUFFOLO  
NORBERT WIECZOREK  
KARL GEORG ZINN



**oikos-tau, s. a. - ediciones**

APARTADO 5347 - BARCELONA  
VILASSAR DE MAR - BARCELONA - ESPAÑA

## CAPÍTULO III

# La planificación capitalista cuestionada

FRANCO ARCHIBUGI

Quiero centrar mi aportación sobre el problema de la planificación capitalista y su superación en los siguientes puntos: en primer lugar, una valoración relativamente breve y personal de los problemas de la planificación en Italia, en especial desde mediados de los 60; en segundo lugar, una reflexión sobre lo que se puede definir como específicamente socialista frente a la planificación capitalista; en tercer lugar, el problema de la planificación en la transición en una perspectiva histórica; y cuarto, el tipo de indicadores sociales que podrían ser tomados en consideración en un nuevo modo de planificación socialista.

Comenzaré con la experiencia de la planificación en Italia. Al igual que en otros países, Italia tuvo un programa de reconstrucción que algunos se atrevieron a agraciarse con el título de «plan»<sup>1</sup>. Pero en realidad, era una lista de compras para llenar la cesta de bienes necesarios para la recuperación posbélica, que no estableció la planificación en el corazón del proceso de asignación de recursos, incluso bajo la excepcional situación política de posguerra. De nuevo, más tarde, a mediados de los 50, el nombre y el título de «plan» se asoció comúnmente con el proyecto decenal para la economía italiana introducido por los demócratacristianos, popularmente conocido con el nombre de *Piano Vanoni*. Pero tanto en su aspecto real como nominal, el

<sup>1</sup> Ver, *inter alia*, Saraceno, P., *Ricostruzione e Pianificazione 1943-48*, Laterza, 1969.

llamado *Piano Vanoni* fue un «marco para razonar» acerca de las perspectivas a largo plazo de un tipo de experiencia económica que Jacques Attali llamaría crecimiento «explosivo»<sup>2</sup>. La explosión en términos de un desequilibrio regional creciente entre el norte y el sur, las dificultades en la balanza de pagos, y la presión de los salarios sobre los beneficios, era ya perceptible a comienzos de los 60, y se manifestó claramente en una serie de debates sobre la planificación en el Parlamento italiano durante aquel período, que mostraron que sólo razonar no era un sustituto político de la planificación activa<sup>3</sup>.

El intento de planificar en sentido propio surgió a mediados de los 60, con la apertura al centroizquierda y la presión del partido socialista para implantar mecanismos de planificación dignos de ese nombre. Sin embargo, este era precisamente el período en el que se manifestó de modo evidente, a escala europea, que la expansión posbélica estaba en crisis, y fallando. Dicho de modo claro, si la crisis y su impacto en Italia eran, en parte, responsables del desafío a la hegemonía de la Democracia Cristiana, abriendo el camino al centroizquierda, no era el «momento exacto» para la planificación del tipo equivocado de plan, o ambas cosas al mismo tiempo. En efecto, la sucesión y naturaleza de los acontecimientos eran clásicos, reflejando perfectamente el euforismo de Tomas Balogh de que, cuando se *podría* planificar, no se hace, y cuando se *hace*, no se puede —al menos en un sistema capitalista—<sup>4</sup>.

Este plan quinquenal en Italia preveía que iba a cubrir el período 1965-69. Después de un aplazamiento en su adopción, su período real fue extendido a 1966-70<sup>5</sup>. Este ejercicio de planificación, conocido como *Piano Pieraccini*, se construyó con un entramado macroeconómico o agregado y con las variables tradicionales de la contabilidad nacional. En estos aspectos, era muy similar al ejercicio de planificación del Consejo Nacional de Desarrollo Económico Británico que le precedió poco antes. Igualmente, incorporaba una lista de reformas cualitativas acerca de las posibilidades de cambio en la economía y en la administración.

<sup>2</sup> Ministerio del Bilancio e della Pianificazione Economica, *Shema di Sviluppo dell'occupazione e del Reddito in Italia nel Decennio 1955-64*, diciembre de 1955.

<sup>3</sup> «Debate en la Cámara de Diputados sobre la política meridional», en *Informazione Svi-mez*, núm. 6, 1961.

<sup>4</sup> Ver Capítulo VII. (N. del E.)

<sup>5</sup> Ministerio del Bilancio e della Programmazione Economica, *Progetto di Programma di Sviluppo Economico per il Quinquennio 1966-70*, enero de 1965.

## La planificación por acuerdos

Francamente, el *Piano Pieraccini* era muy inadecuado. Para algunas cosas, era demasiado a corto plazo. Para otras, no consiguió desarrollar medios adecuados para tender puentes sobre la división entre los sectores macro y micro económicos, o al menos entre objetivos macroeconómicos y las instituciones o cuerpos necesarios para asegurar una coordinación genuinamente planificada de los recursos.

Sin embargo, desarrolló un marco o enfoque que suscitó unas esperanzas considerables. Se trataba del proceso de *contrattazione programmatica*, centrado en lo que Stuart Holland ha llamado el sector mesoeconómico y, especialmente, en el sector de la gran empresa pública. Era similar, y en parte inspiró el que más tarde elaboró el partido laborista británico con los Acuerdos de Planificación, con la diferencia básica de que no se consideraba inicialmente que los sindicatos deberían desempeñar un papel clave en su negociación.

Una publicación oficial del Ministerio del Presupuesto y la Planificación Económica (la *Relazione previsionale e programmatica*), admitía que el sistema de incentivos aplicado en la política regional no había sido capaz de promover suficiente inversión productiva en el sur, ni asegurar la localización de una red de iniciativas interrelacionadas en un área determinada. Razonaba que un nuevo tipo de acuerdo entre el gobierno y el gran capital era necesario para conseguir tal resultado. Este tipo de acuerdos se basaba, fundamentalmente, en un intercambio de información entre el gobierno (sobre la infraestructura que podría proveer) y las empresas (sobre las nuevas iniciativas que una empresa o grupos de empresas podría establecer en un área particular). En un principio, a través de este intercambio de información se haría posible prever y realizar un mejor equilibrio entre la aportación gubernamental, de una parte, y proyectos de inversión interrelacionados, de otra. Se consideraba que las empresas pequeñas y medianas deberían estar ligadas con las grandes en los Acuerdos de Planificación. De este modo, los acuerdos tendrían como objetivo resolver los problemas de coordinar las necesidades de planificación empresarial con los objetivos generales de planificación del gobierno.

El gobierno intentaba utilizar incentivos más flexibles para persuadir a las empresas para que coordinaran sus programas y realizaran inversiones interrelacionadas en las zonas industriales. Las empresas que aceptaban el procedimiento y llegaban a

este tipo de coordinación deberían verse privilegiadas en la asignación y en el tipo de incentivos.

Pero, a pesar de que el instrumento de la *contrattazione programmatica* tenía su propia lógica, en la práctica se mostró incapaz de organizar las relaciones con las pequeñas y medianas empresas<sup>6</sup>. Y dada la ausencia en el lado gubernamental de un marco de referencia claro y preciso acerca de los objetivos, el gobierno no estuvo en condiciones de resistir las iniciativas empresariales del gran capital, de controlar y *estipular* su dirección sectorial y espacial, o para evitar su degeneración en un sistema de «padrinazgo».

En cualquier caso, en el período 1969/71 hubo un gran incremento de inversión en el Mezzogiorno, tanto medido en términos absolutos como en relación con la inversión nacional. Fue un logro considerable, teniendo en cuenta la recesión general en la inversión privada a lo largo del período, y el hecho de que la inversión industrial en el Mezzogiorno había caído en términos absolutos y relativos en el período previo 1965-68.

En general, la experiencia de la *contrattazione programmatica* puede ser dividida en cuatro períodos:

El período (1968-69) era el del «despegue», durante el cual se emprendieron importantes inversiones en química básica y derivada e ingeniería mecánica. La última incluía el complejo automovilístico Alfa-Sud en Pozzuoli, cerca de Nápoles, y una nueva iniciativa de FIAT.

El segundo (1970-71) fue un período de «paquetes de inversión» formulados regionalmente como respuesta a los problemas y presiones sociales particulares, como los de Battipaglia y Reggio Calabria. En ambos casos, predominaron la química básica y derivada, así como el acero, absorbiendo el 96% de la inversión comprometida.

La tercera fue una fase de «pausa», durante la cual se adoptaron decisiones muy modestas, casi todas en química de base.

El cuarto (desde 1974) ha sido un período en el cual un volumen sustancial de acuerdos han sido concertados, pero de nuevo, y de modo casi exclusivo, en los sectores químico y siderúrgico.

Esta experiencia merece dos comentarios principales. Por un lado, casi toda la inversión negociada con la fórmula Acuerdo de Planificación lo ha sido durante este período en actividades del sector público. El *holding* estatal IRI fue el responsable de

<sup>6</sup> Sobre la experiencia de la *contrattazione programmatica*, ver Ruffolo, G., *Rapporto sulla Programmazione*, Ministerio del Bilancio e della Programmazione Economica, 1973, y Petriccione, S., *Politica Industriale e Mezzogiorno*, Laterza, 1976.

iniciativas del tipo de la Alfa Sud y del acero, mientras que el *holding* estatal ENI dominaba la inversión química. Caben pocas dudas de que el marco general fue efectivo en este sentido para el sector público, pero el gobierno no consiguió la movilización paralela general del sector de gran inversión privada.

Yendo más allá, y dada la concentración sectorial de actividad del sector público en industrias pesadas tales como el acero y la química, la mayor parte de la actividad localizada en el Mezzogiorno durante este período fue altamente intensiva en capital. Este aspecto puede ser exagerado. El proyecto Alfa-Sud fue una inversión destacable en un programa que suponía una elevada creación de empleos. Además, se ha estimado que, globalmente, se crearon unos 100.000 empleos. Sin embargo, el coste de capital promedio por puesto de trabajo fue alto para los programas de inversión considerados en su conjunto: alrededor de 80 millones de liras por trabajador. De modo adicional, con la tendencia a aumentar la intensidad del capital a través del progreso técnico, la revisión de los proyectos en el tiempo, conforme al procedimiento conocido como «acuerdo de conformidad», tendió a acrecentar los *ratios* capital/trabajo.

Por otra parte, los procedimientos institucionales de la *contrattazione programmatica* se malearon con el tiempo. Se había convenido que todas las decisiones adoptadas a través de la nueva institución deberían ser coordinadas por el Comité Interministerial para la Planificación Económica (CIPE). Ello formaba parte de la intención inicial de relacionar la creación de puestos de trabajo en el Mezzogiorno con la planificación de la inversión nacional y el uso de la misma. Pero, en la práctica, las decisiones sobre la modificación de proyectos iniciales a través del procedimiento del «acuerdo de conformidad» fueron adoptados, de modo independiente, por el Ministerio para el Mezzogiorno. Debido a ello, este procedimiento, que debería haber sido un medio efectivo para estrechar la brecha entre la política micro y macroeconómica, se degradó en realidad, convirtiéndose en un instrumento suplementario de la política regional.

## Planificación para los 80

Si es preciso destacar estos fallos de la *contrattazione programmatica*, no es menos cierto que a finales de los 60 se comprobó que existía una necesidad de ir más allá del horizonte limitado en el tiempo de los planes quinquenales, asegurando que la planificación a medio plazo estuviera relacionada con perspectivas y horizontes a largo plazo. Ello no significaba forzosamente

que la planificación tuviera que ser utópica. Pero con objeto de definir una perspectiva de cambio real, y para poder elaborar un posible enfoque de cambio fundamental en la estructura de una economía, se debe tener un horizonte de planificación de, al menos, 10 o, preferentemente, 15 años. Ciertamente, se necesita una dimensión de 15 años para intentar remodelar las pautas de demanda final y de distribución de la renta, utilización de la tierra, tecnología, y calidad de vida.

Por este tipo de razones, a finales de la década de los 60 comenzamos a pensar a largo plazo. El resultado fue el informe conocido como *Progetto Ottanta* (Proyecto para los 80)<sup>7</sup>. No era un plan en sí mismo, pero creaba un marco básico para el razonamiento a largo plazo que hubiera podido proporcionar la base para las medidas de planificación específicas para el medio plazo. En un cierto sentido, el proceso de diseño del Proyecto para los 80 fue la estación alta de la planificación italiana de posguerra. Representó lo mejor del esfuerzo planificador, porque significó más una posibilidad de cambiar el futuro que simplemente predecirlo. Ello se ilustró, por primera vez, de modo particular, a través de la inclusión de la planificación del uso de la tierra como un conjunto dentro de las perspectivas generales de la economía nacional.

En 1970-71 comenzamos a diseñar el segundo plan quinquenal en Italia, utilizando las perspectivas a largo plazo del Proyecto de los 80<sup>8</sup>. Se hicieron varias innovaciones: una fue la incorporación de lo que llamamos Proyecto Marco (*Progetto Quadro*), que representaba un método tentativo de cuantificar y especificar para un período inicial de cinco años las implicaciones de cambio social y estructural como objetivos por la perspectiva para los 80. Este Proyecto Marco implicó la construcción de un marco de referencia de contabilidad socioeconómica muy desagregada, incluyendo indicadores de la calidad y de los *standards* de vida. Volveré a ellos, y a este método de análisis, más adelante en este capítulo.

Se pensaba que el segundo plan quinquenal debía cubrir el período 1971-75. Sin embargo, la situación política italiana en aquel momento, con las crecientes tensiones y la ruptura final de la coalición del centro-izquierda, minó la credibilidad de una visión planificadora a largo plazo. El cambio creó una divergencia de enfoques en el grupo de planificadores que trabajaban

<sup>7</sup> Ministerio del Bilancio e della Programmazione Economica, *Progetto 80 — Rapporto Preliminare al Programma Economico Nazionale 1971-75*, 2 vols., abril de 1969.

<sup>8</sup> Ministerio del Bilancio e della Programmazione Economica, *Programma Economico Nazionale 1971-75*, 1972.

en el Proyecto Marco. Algunos creían que la mejor vía para responder a la situación política era retar a los políticos y administradores con reivindicaciones de factibilidad de objetivos precisos relacionados con las realizaciones generales del sistema. Otros querían ser más realistas, evitando un enfoque de planificación general y optando por proyectos prácticos a niveles sectoriales y locales.

En la práctica, ambos grupos fracasaron. El segundo plan quinquenal italiano nunca fue respaldado de modo oficial. Del mismo modo que el primer plan, fue aplazado, pero esta vez por más tiempo, de 1971/75 a 1973/77. Pero más importante es que, incluso esta forma aplazada de plan, no consiguió ni la aprobación ni la adopción por el gobierno. Fue publicado por el Instituto de Planificación, organismo oficial dependiente del Ministerio de Planificación Económica y Presupuestos, pero como un puro estudio. Con el cambio de la situación política general a finales de los 70, hay también nuevas y claras perspectivas para la planificación. Pero, para poder convertirse en realidad, necesitarán no sólo la fuerza del apoyo político, sino también de una comprensión clara de lo que puede significar planificación socialista más que capitalista.

### **Hacia la planificación socialista**

¿Por qué planificación «socialista»?; ¿qué puede significar en realidad? Hasta hoy su significado se debe más a experiencias políticas e históricas de planificación que a la elaboración de una metodología de planificación socialista como tal. La descripción de la planificación como «socialista» refleja, en general, más el deseo de poner énfasis en una opción política en contraste con la planificación capitalista, que un diferente modo de proceder o una técnica distinta para la planificación. En otras palabras, la descripción de la planificación como «socialista» muestra una divergencia más clara con respecto a la planificación capitalista, en términos de objetivos o fines en lo que respecta a métodos y técnicas para dirigir la sociedad.

Por estas razones, a menudo se piensa en la planificación en términos de instrumento para racionalizar opciones, que han sido ya decididas fuera del proceso planificador. Obviamente, se tiene que reconocer que deben ser tenidos en cuenta para distinguir la planificación socialista de la capitalista. Esta incluye, por ejemplo, la igualdad de oportunidades, una mejor distribución de la renta, un énfasis en los servicios sociales y colectivos, etc.

Sin embargo, superando este planteamiento, la planificación



socialista es realmente diferente de la planificación capitalista en otro aspecto; es una nueva metodología para la planificación en sí. Para ser socialista, la planificación debe innovar tanto los nuevos criterios como los nuevos métodos de cálculo, nuevos medios para utilizar datos y, sobre todo, las relaciones entre los datos. Este trabajo tiene como objeto, aunque sea de modo sintético, este tipo de innovación.

Los principios operativos del sistema productivo capitalista —teorizados por la economía como una «ciencia»—, han obligado durante mucho tiempo a muchas sociedades industriales contemporáneas a adoptar nuevos métodos de elaboración de la política económica. ¿Por qué?; para superar la irracionalidad o la utopía del mecanismo de crecimiento (fluctuaciones cíclicas, paro, despilfarro, inflación, desequilibrios geográficos y sociales, congestión urbana, pobreza, etc.), con ciertos mecanismos de *feedback*.

En este camino hemos formulado como hipótesis, y en algunas ocasiones también articulando un tipo de planificación, que simulando los principios operativos del sistema productivo capitalista, podrían optimizar la relación entre objetivos y limitaciones con la ayuda de instrumentos de política específica (por ejemplo: nivel de presión fiscal, tipo de interés, inversiones públicas, etc.).

Pero también por esta vía los principios operativos de tal planificación siguen siendo los mismos del sistema capitalista. Ello significa una percepción de la realidad social con un enfoque y con las categorías económicas del sistema capitalista —categorías que, hasta la fecha, han sido los indicadores de economía del bienestar y de éxito del sistema productivo; por ejemplo: producción (PNB), productividad, empleo, beneficios, salarios, precios, capital y su acumulación, consumo, inversión y ahorro.

Pero, de modo creciente se plantea esta cuestión: ¿reflejan estos indicadores de modo fiable la realidad y el bienestar social?; ¿o estamos todavía atrapados por el fetichismo del Producto Nacional Bruto; es decir, la nueva forma macro de los que Marx denominó el fetichismo de la mercancía?; ¿no estamos atrapados por la mitificación del «valor de cambio» que, como es bien conocido, ha generalizado y hegemonizado las relaciones de producción que son típicas del mercado capitalista?

Es cada vez más creíble y más factible distinguir sustancialmente la planificación socialista de la capitalista. Pero, para hacerlo, debemos percibir y conceptualizar la realidad social desde un enfoque diferente y con otras categorías. Estos son los indicadores de las necesidades sociales *reales*, y no de las generadas por la mitificación del valor de cambio y el fetichismo de

la mercancía. Para percibir la realidad social en términos socialistas necesitamos «indicadores socialistas» o, más sencillamente, indicadores sociales que podrían expresar bienestar en términos de asignación de recursos y relaciones sociales transformadas. O, en otras palabras, de los indicadores a través de los cuales el bienestar es expresado como necesidades *que han de ser* satisfechas. Esta es la razón por la que el indicador de bienestar social es también un «indicador de planificación» o un «indicador de acción», es decir, un «indicador de decisión».

De este modo, un problema clave para la planificación socialista es ordenar y equilibrar las preferencias individuales y las colectivas expresadas en términos de bienestar social o indicadores de planificación. En el caso de preferencias individuales, el mecanismo tradicional de mercado podría ser un instrumento adecuado, sujeto a la condición clave de que los consumidores podrían manifestar sus preferencias en una situación de igualdad de rentas, o accesibilidad a los bienes y servicios del mercado, e igualdad de información. En la medida en que estas condiciones pueden realizarse por ciertas vías (por ejemplo, a través de la acción política o por suerte), la iniciativa libre de los individuos en el mercado puede constituir todavía una herramienta eficaz para determinar la suma de preferencias individuales y para mantener o promover el mecanismo productivo.

En la medida en que tales condiciones no se realizan en la práctica, se pueden formular hipótesis sobre otros métodos para sustituir al «mercado»; por ejemplo, la investigación del mercado no sólo en el sentido de muestra, sino también en el sentido de voto (es decir, «votación de mercado»). En este sentido, podemos asegurar una respuesta que iguale de otro modo condiciones desiguales (renta, educación, etc.). En el caso de preferencias colectivas, que se refieren bien al bienestar social o a los bienes y servicios individuales para cualquier uso final, sobre el cual la comunidad expresa su juicio, su ordenación y su cobertura, es responsabilidad de las autoridades políticas. No hay problema real en este punto de vista metodológico en organizar una elección óptima en términos de técnica de toma de decisión (cooperación entre planificadores y políticos). Los sistemas de presupuestos por programas son un buen ejemplo de estas posibilidades.

Para conseguir el equilibrio entre diferentes objetivos y la satisfacción de las necesidades (y, con este fin, diferentes concepciones de recursos y consumo), la planificación socialista debe tener un amplio alcance y dar importancia al papel político en la formulación y determinación de los objetivos. Debe implicar la más amplia participación posible, tanto de los parlamen-

tos como de los ciudadanos y de las instituciones intermedias de la sociedad, incluidos los sindicatos. En otras palabras, la planificación socialista no sólo debe implicar, sino también coordinar la actividad de los principales cuerpos políticos en la sociedad, es decir, las instituciones representativas a niveles regionales, nacionales, y otras. De modo más específico, las instituciones y los procedimientos deben ser conformados en términos del proceso de planificación. En esta línea, la planificación debe ser central y periférica, tanto a nivel primario como secundario.

En la planificación capitalista, el proceso se considera fundamentalmente como *técnico*, conformado por las autoridades ejecutivas y, en muchos casos, por los cuerpos técnicos del ejecutivo. Las instituciones políticas deberían reclamar su razón de ser del proceso de planificación recuperando el papel y el prestigio que han perdido con la degeneración y la esterilización del parlamentarismo.

### La transición posible

Desde este enfoque general, la transición del capitalismo al socialismo significa la introducción progresiva de métodos de planificación con indicadores socialistas en el proceso de «auto-gobierno» de la sociedad. Y ello, a su vez, guarda relación con la progresiva introducción de nuevos medios para optimizar opciones con referencia a estos indicadores socialistas, bien directamente, bien por pasos sucesivos.

Por ello, en general, la planificación socialista puede ser introducida progresivamente en los países europeos que se caracterizan todavía por la producción capitalista, sólo en la medida que trascienda el uso de juicios convencionales en términos cuantitativos. Más aún, la planificación socialista debería fijarse nuevas metas que expresen la contabilización física y financiera de objetivos sociales interrelacionados y comparables. Un nuevo sistema de contabilidad de costes y beneficios de la sociedad podría revelar las inconsistencias entre los indicadores tradicionales y los nuevos objetivos sociales. De este modo, podría revelar la manera en que el mecanismo productivo debe ser transformado en orden a realizar aquellos objetivos que han sido establecidos en términos de los nuevos indicadores.

Sin embargo, si bien se propugna una introducción progresiva de la planificación socialista, ello no significa que se pueda hacer de modo meramente empírico, incremental o gradualista. De hecho, debe ser racionalmente deductiva. En otras palabras, debe plantear la hipótesis de un futuro estado o situación identi-

ficada en términos de indicadores sociales. Y, a partir de esta situación, debe reconstruir el presente estado o situación en términos de los mismos indicadores. Sólo con ello se podría realizar una comparación de la situación presente, percibida a partir de los indicadores de planificación y los convencionales del sistema productivo capitalista.

En principio, un sistema de este tipo debería revelar aquellos mecanismos presentes que pueden ser considerados o no suficientes para la proyección de condiciones para el futuro estado. Las diferencias funcionales entre los dos sistemas —capitalista y socialista— son tales, que es altamente probable que se encuentre el presente mecanismo casi totalmente inadecuado para los nuevos objetivos. Pero, en la medida en que el contraste entre el presente y el futuro (lo viejo y lo nuevo) no sea considerado, no habrá bases fundadas para juzgar. Los modelos que expresan la relación entre los indicadores de las dos diferentes situaciones son paramétricos, es decir, que se expresan en coeficientes estables y fijos. Pero, si la comparación cambia la relación, los parámetros mismos deben ser cambiados. Esta es la razón por la que los modelos que expresan la realidad presente no pueden ser utilizados para la planificación socialista.

El método racional-deductivo de definición del futuro estado de los negocios y de relacionarlo con la situación actual no significa, como piensan algunos, ignorar el concepto de la planificación como un proceso, es decir, la planificación como una adaptación continua a una situación. Significa sólo negar que esta adaptación es posible con la utilización de un modelo que ha sido construido sobre la base de la actual situación. Para reconciliar el concepto de planificación como un medio de deducción del futuro estado en concepto de planificación como un proceso, hemos de introducir una *confrontación permanente* entre los indicadores presentes y futuros.

Por ejemplo, la planificación capitalista puede ser definida asumiendo lo que los analistas de sistemas llaman el «analogismo» o, en otros términos, el proceso de simulación de la realidad, como punto de partida para la formulación de fines y objetivos —una formulación que es en sí misma un paso intermedio en el proceso de planificación—. Tal situación de la realidad se considera como una fórmula en la que los fenómenos sociales son considerados como un sistema abierto. Es decir, que a diferencia de las ciencias físicas, en las que un experimento puede ser emprendido en repetidas ocasiones, el proceso es en este caso «irrepetible».

La planificación socialista, por contraste, aplica criterios normativos no abstraídos de la realidad actual, y contrasta estos

criterios con la realidad, intentando hacer posible un proceso de transición hacia las futuras normas y objetivos a partir de los condicionamientos actuales. En este sentido, la planificación socialista es un proceso de experimentación continua.

### La transición en perspectiva

Si consideramos la experiencia histórica de la planificación socialista en los términos de las anteriores consideraciones, podemos dar una mejor explicación del fracaso de la misma en muchos casos.

El mayor fracaso es el de los llamados países socialistas. El hecho es que estos países han considerado la planificación como una transformación del sistema productivo sólo en un sentido institucional (apropiación colectiva, etc.). Los principios operativos de la planificación capitalista han sido mantenidos, a pesar de la propiedad de los medios de producción distribución y cambio. Por ello, la planificación capitalista ha sido emprendida bajo la forma de planificación capitalista de *estado*. Es conocido que ha tenido lugar un debate reciente —incluyendo a los denominados países socialistas— con objeto de mejorar y democratizar el proceso de toma de decisiones. Pero sólo cuando en el proceso de negociación social de opciones, se produzcan fines y metas nuevos en la planificación en estos países, incluyendo el estado futuro del socialismo, será posible una transición real del capitalismo de estado a la planificación socialista. Ello no quiere decir que la existencia de reformas «institucionales», tales como la apropiación de los medios de producción, etc., no facilitarán el tipo de transición que hemos descrito.

Sin embargo, nuestra mayor preocupación son los países occidentales. A pesar de la capacidad de recuperación del sistema capitalista, que ha sido capaz de recuperarse y sostenerse a través de la ampliación de «nuevas fronteras» en los terrenos científico y tecnológico, parece claro que vivimos en un tiempo de crisis irreversible en el que los principales problemas del pasado se han concentrado. No se puede decir que los países capitalistas no hayan intentado formas de planificación económica. Pero la debilidad de las experiencias de planificación en estos países, si aceptamos el punto de vista desarrollado ya en este artículo, reside en el hecho de que el proceso de planificación socialista no es ya técnicamente posible en la medida en que proyecta en el futuro un pasado que es, en realidad, irrepetible. Las demandas políticas y sociales se expresan en términos de

necesidades reales (factores sociales, calidad de vida, medio ambiente, etc.) que no corresponden a las categorías económicas dominantes del sistema productivo vigente, a partir del cual la planificación capitalista asume construir el futuro. Así, a menos de que haya una reconstrucción del sistema de evaluación de objetivos y un nuevo marco de contabilidad social, no puede haber ninguna aplicación de categorías apropiadas para una forma efectiva de planificación. En otras palabras, los países europeos, o bien consiguen una planificación socialista en los términos descritos, o no serán capaces de planificar en absoluto.

El caso de Italia es sintomático. Italia es mitad capitalista y mitad precapitalista, mitad privada y mitad estatal, con una gran concentración de capital productivo y financiero —un país ideal para la transición al socialismo y la planificación—. El hecho de que la planificación haya efectivamente fracasado en Italia se debe, en parte, al hecho de que era un intento de planificación capitalista en un país en que las relaciones capitalistas habían sido trascendidas en gran parte. Se debe dar el salto con valor, para superar el capitalismo maduro, más que para reproducir los mecanismos del pasado.

De este modo, la factibilidad de la planificación socialista depende tanto de los nuevos valores y criterios como de las reformas institucionales del sistema productivo. Cualquier reforma del sistema productivo que no se caracterice fundamentalmente por la clarificación de los propósitos finales de la sociedad, es decir, por la conducta, los objetivos y el consumo finales, se vería básicamente limitada.

La reforma institucional crucial para el sistema no está precisamente en el sistema productivo en sí, sino en la amplia reforma de la función constitucional —en el sistema político— en nuestros países para permitir a los cuerpos políticamente representativos actuar como instituciones para la planificación social.

Es de esperar que encontraremos dificultades tremendas para tales reformas en todos los países. Con mayor probabilidad aún estas dificultades se multiplicarán si soñamos en transferir tales reformas al nivel de la Comunidad Europea. Pero sería igualmente posible que estas dificultades se redujeran, en cierta medida, a través de la acción a este nivel. Dado que estamos construyendo un marco europeo, quizá configurar un nuevo orden sea más fácil que reformar el viejo.

Depende principalmente de la claridad de ideas, métodos y acciones del movimiento socialista y de la izquierda en Europa, incluyendo a los partidos comunistas. El que podamos transformar las dificultades y las esperanzas de cambio en acción y transformación, depende de esta amplia izquierda.

## Factores cualitativos y sociales

Tal claridad en las ideas y en la acción depende, de modo significativo, de la medida en que la planificación socialista logre su marco global para la asignación de recursos sobre criterios sociales, más que privados. Ello implica la integración de la planificación por nuevos objetivos con la especificación de objetivos sociales y cualitativos. En pocas palabras, planificación para el bienestar.

Se ha hecho mucho trabajo en este terreno. Hay, sin embargo, una escasez de premisas metodológicas claras para la formulación de nuevos indicadores sociales: en realidad, muchas de las dificultades encontradas en este campo de actividad pueden ser atribuidas a esta diferencia.

Se necesitan esfuerzos sistemáticos para construir una clasificación de las exigencias que influyen la calidad de vida. Sólo entonces será posible sugerir indicadores apropiados para medir estos factores. Ciertamente, un enfoque integrado que tome en consideración el conjunto completo de factores es una tarea de envergadura.

Dado su carácter multidisciplinar, esta tarea podrá difícilmente ser llevada a cabo por investigadores individuales trabajando separadamente. Más aún, la clarificación de los factores que influyen en la calidad de vida requieren operaciones que implican juicios de valor. Incluso, grupos de investigación con *status* no oficial han vacilado a la hora de hacer o, simplemente, recomendar tales opciones. Esta reticencia y la abdicación de los intelectuales, combinada con la indiferencia por parte de los organismos públicos, han impedido la adopción de cualquier iniciativa verdaderamente «global» en este campo.

Las organizaciones públicas internacionales, que se hallan menos implicadas en la rutina cotidiana que los gobiernos nacionales, deberían apresurarse a aceptar la carga de llenar este vacío. Se debería animar a los sindicatos a tomar parte en este proceso, con ayuda de expertos, a la formulación de un esquema para clarificar los factores de «calidad de vida» de acuerdo con los objetivos y conceptos sociales de grupos particulares en la sociedad. En este contexto, la búsqueda de indicadores sociales debería ser más específica y más socialmente útil que la investigación académica aislada.

Como parte del trabajo preparatorio para el diseño de planes a medio plazo, el gobierno italiano patrocinó un primer intento de clasificar los factores que determinan la calidad de

vida. La base para esta calificación era una especificación de objetivos sociales para todos los programas que implicaban el uso de recursos económicos nacionales.

El objeto de este intento era la construcción de un «sistema» general que tratase de especificar aquellas necesidades y objetivos que se consideraban como de interés colectivo. Este sistema —ya descrito como el Programa Marco (*Progetto Quadro*)— se representaba como una secuencia interrelacionada de conceptos con cuatro dígitos, en el que cada dígito representaba un «fin» para un concepto sucesivo y un «medio» para cada concepto precedente. Los temas eran seleccionados por su capacidad para relacionar necesidades y por el uso de recursos económicos ya clasificados en un sistema de contabilidad nacional<sup>9</sup>.

La experiencia italiana sugiere que una estructura de este tipo puede ser utilizada como una técnica para integrar la contabilidad social con un sistema de contabilidad económica tradicional. Las contabilidades sociales se han basado, a menudo, en un sistema de «indicadores sociales» que tienen como objetivo medir —generalmente en términos físicos— los costes y beneficios de niveles dados de bienestar. Al estar aislado de la contabilidad económica tradicional, este tipo de sistema de contabilidad social ha tenido una función puramente indicativa, orientándose hacia el examen de las condiciones vigentes y a la composición de los llamados «presupuestos sociales» e «informes sociales». Pero no ha sido una función «operativa», ni se ha integrado con la corriente principal de la planificación.

El proyecto italiano integraba ambos tipos de contabilidad, el social y el económico. El denominador común de ambos, o el puente que los liga, es la utilización final de los recursos. Es decir, que los «objetivos» sociales no necesitan diferenciarse de los objetivos «económicos» si especificamos, como un común denominador, los recursos que son necesarios para conseguirlos.

La estructura de la contabilidad social sirve como un esquema de clasificador común, tanto para determinar los factores implicados en la «calidad de vida» como para los sectores de utilización de recursos finales que se dedican de las opciones ligadas a los objetivos, que están especificadas en la contabilidad social. Cualquiera que sea la disponibilidad corriente de bienes y servicios en uno de los sectores de uso final especificados en la contabilidad social, la modificación de la situación actual implicará un uso de recursos. Es decir, que se requiere una cierta absorción de recursos para cada paso que se dé para el cumpli-

<sup>9</sup> Para un desarrollo de esta teoría, ver Archibugi, F., «A Progress Report: The Quality of Life in a Method of Integrated Planning», en *Socio-Economic Planning Sciences*, vol. 8, 1975.



miento del *standard* especificado por un indicador social. Así, al planificar las necesidades futuras, una contabilidad programada de recursos puede ser obtenida a través de la integración de los conceptos de la contabilidad económica tradicional con los de la estructura de contabilidad social.

En Italia, esta integración ha sido asegurada a través de la construcción de un «marco de contabilidad» en dos partes del uso de los recursos, consistentes en una sección corriente y una sección programada en el tiempo. Cada sección tiene tres dimensiones: *sectorial*, en la que la utilización de los recursos se desagrega en sectores que corresponden a los conceptos del Programa Marco; *institucional*, en la cual el uso viene desagregado por la institución utilizadora (gobierno central y regional, organismo público, empresa pública y privada, y familiares); y *geográfico*, en la que el uso se desagrega a través de áreas territorialmente relevantes («sistema metropolitano» y región). Sobre la base de este marco de contabilidad por el tipo de utilización, se ha construido otro para la formación o para la producción de recursos. El segundo marco tiene las mismas características: dos secciones (la corriente y la programada en el tiempo) y tres dimensiones (producción por sector, por institución y por área geográfica).

Los siguientes cuadros indican el tipo de criterios especificados en el ejercicio italiano. La eficacia, como siempre en política, depende de la voluntad política que hay tras su formulación, la prioridad de objetivos tomados en consideración, y la presión para su realización en la práctica. Sin embargo, ilustran que la prioridad dada a los criterios sociales en la planificación socialista pueden ser incorporados en el marco de planificación.

## Marco de contabilidad social

<i>Categoría del objetivo</i>	<i>Definición de los niveles de la estructura del programa</i>
1. <i>Seguridad personal</i>	A través de un sistema eficiente de:
1.1 Salvaguardia de los ciudadanos y protección contra el crimen.	1.1.1 Actividades legales civiles y penales.
	1.1.2 Seguridad pública.
	1.1.3 Trabajo social especial.
1.2 Ayuda civil.	1.2.1 Ayuda en catástrofes.
	1.2.2 Ayuda de emergencia social.
1.3 Defensa militar.	

<i>Categoría del objetivo</i>	<i>Definición de los niveles de la estructura del programa</i>
<p>2. <i>Bienestar físico y mental</i>            Actividad dirigida a promover:</p> <p>2.1 Condiciones de vida satisfactorias.</p> <p>2.2 Provisión del cuidado de la salud.</p>	<p>A través de un sistema eficiente de:</p> <p>2.1.1 Alimentos</p> <p>2.1.2 Otros consumos primarios.</p> <p>2.2.1 Cuidado general de la salud.</p> <p>2.2.2 Cuidado especial de la salud.</p> <p>2.2.3 Asistencia hospitalaria a internos.</p> <p>2.2.4 Asistencia hospitalaria en régimen externo.</p> <p>2.2.5 Prescripción farmacéutica y terapéutica.</p>
<p>3. <i>Satisfacción en el trabajo</i>            Actividad dirigida a promover:</p> <p>3.1 Empleo.</p> <p>3.2 Condiciones de trabajo satisfactorias.</p> <p>3.3 Renta de los asalariados.</p>	<p>A través de un sistema eficiente de:</p> <p>3.1.1 Planificación del empleo.</p> <p>3.1.2 Promoción del empleo.</p> <p>3.1.3 Seguridad del empleo.</p> <p>3.2.1 Sindicatos.</p> <p>3.2.2 Protección de las condiciones de trabajo.</p> <p>3.2.3 Promoción profesional.</p> <p>3.2.4 Protección contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.</p> <p>3.3.1 Distribución de la renta.</p> <p>3.3.2 Protección contra reducción de la renta.</p> <p>3.3.3 Jubilación.</p>
<p>4. <i>Educación y cultura</i>            Actividad dirigida a promover:</p> <p>4.1 Educación.</p> <p>4.2 Cultura e información.</p>	<p>A través de un sistema eficiente de:</p> <p>4.1.1 Educación elemental.</p> <p>4.1.2 Educación secundaria.</p> <p>4.1.3 Educación avanzada.</p> <p>4.1.4 Educación permanente.</p> <p>4.2.1 Promoción cultural.</p> <p>4.2.2 Mantenimiento del patrimonio cultural.</p> <p>4.2.3 Difusión de la cultura y la información.</p> <p>4.2.4 Operaciones culturales.</p> <p>4.2.5 Actividades religiosas.</p>

<i>Categoría del objetivo</i>	<i>Definición de los niveles de la estructura del programa</i>
5. <i>Innovación e investigación</i> Actividad dirigida a promover:	A través de un sistema eficiente de:
5.1 Investigación.	5.1.1 Investigación básica.
	5.1.2 Investigación socialmente orientada.
	5.2.1 Innovación tecnológica.
	5.2.2 Innovación en las estructuras productivas.
6. <i>Ocio y deportes</i> Actividad dirigida a promover:	A través de un sistema eficiente de:
6.1 Actividades deportivas.	6.1.1 Deportes de masas e individuales.
	6.1.2 Actividades de recreo al aire libre.
6.2 Actividades turísticas.	6.2.1 Instalaciones turísticas.
	6.2.2 Organización del turismo.
6.3 Otras actividades de recreo.	6.3.1 Producción de películas, obras de teatro, etc., y marco intelectual.
	6.3.2 Juegos.
7. <i>Medio ambiente natural</i> Actividad dirigida a promover:	A través de un sistema eficiente de:
7.1 Mantenimiento del medio natural.	7.1.1 Parques y reservas naturales.
	7.1.2 Defensa de la tierra y prevención de catástrofes naturales.
	7.1.3 Control de la contaminación y problemas de medio ambiente.
7.2 Producción y uso de agua.	7.2.1 Producción de agua.
	7.2.2 Distribución de agua.
8. <i>Vivienda y urbanismo</i> Actividad dirigida a promover:	A través de un sistema eficiente de:
8.1 Condiciones satisfactorias de vivienda.	8.1.1 Construcción de nuevas unidades residenciales.
	8.1.2 Readaptación, rehabilitación y reorganización del parque de viviendas.
	8.1.3 Defensa de los centros históricos.
	8.1.4 Adquisición de suelo urbanizable.

<i>Categoría del objetivo</i>	<i>Definición de los niveles de la estructura del programa</i>
8.2 Acceso a la vivienda.	8.2.1 Política de rentas. 8.2.2 Condiciones favorables de financiación y crédito. 8.2.3 Vivienda pública.
9. <i>Transportes y comunicaciones</i> Actividad dirigida a promover:	A través de un sistema eficiente de:
9.1 Transporte urbano.	9.1.1 Comunicaciones ferroviarias metropolitanas. 9.1.2 Comunicaciones urbanas viarias.
9.2 Transporte nacional e internacional.	9.2.1 Comunicaciones ferroviarias nacionales. 9.2.2 Comunicaciones nacionales por autopista.
9.3 Infraestructuras especiales para el transporte de mercancías.	9.2.3 Comunicaciones marítimas. 9.2.4 Comunicaciones aéreas.
9.4 Telecomunicaciones.	9.3.1 Centros comerciales. 9.3.2 Oleoductos y gasoductos. 9.4.1 Servicio postal y telegráfico. 9.4.2 Servicios de teléfono, télex y teleinformación. 9.4.3 Radiotelevisión.
10. <i>Participación política</i> Actividad dirigida a promover:	A través de un sistema eficiente de:
10.1 Participación democrática.	10.1.1 Organización política 10.1.2 Estructura constitucional. 10.1.3 Organización del gobierno. 10.1.4 Planificación económica nacional y territorial. 10.1.5 Administración de los gobiernos regionales. 10.1.6 Administración de los gobiernos locales.
10.2 Participación, integración y solidaridad internacionales.	10.2.1 Participación en organizaciones y comunidades internacionales. 10.2.2 Relaciones bilaterales internacionales.