

ESTUDIOS y NOTAS

PLANIFICACION Y ORDEN JURIDICO-POLITICO

«Un Gobierno que presta más servicios quiere decir un Gobierno *más fuerte y más sabio*. Pero hacer un Gobierno más fuerte y a la vez más sabio, no es cosa fácil.» (A. N. HOLCOMBE, *Our more perfect Union*, 1950. Prefacio, pág. VI.)

I. EL TEMA POLÍTICO DE NUESTRO TIEMPO

Unos cuantos títulos de libros, artículos y ensayos de los últimos veinte años pueden bastar para acreditarlo: *Del caos al control* (Norman Angell), *Camino de servidumbre* (Hayek), frente a *Camino de reacción* (Finer), *Lamentación por la Economía* (Bárbara Wootton), *Planificación y libertad* (K. Mannheim). El tema clave de la política y la administración en nuestros días es la *planificación* y sus múltiples problemas conexos, como en otro tiempo lo fué el establecimiento de la soberanía del Estado, y en otro la igualdad ante la ley.

Ahora bien, cuando en torno a un concepto político se centran los problemas de una época y de una crisis social, ese concepto se magnetiza y resulta difícil de manejar, aplicándosele en grado sumo la observación de Bertrand Russell, de que si se plantea como problema político la temperatura de una habitación, inmediatamente se formarán dos partidos extremos: uno, a favor del punto de ebullición, y otro, a favor del de congelación.

En el presente trabajo intentamos examinar los hechos y sus interpretaciones más aceptadas, en la gran transformación que ya se ha realizado en la última generación de la mayoría de los países

occidentales y que hoy se traslada, como una onda explosiva, a todos los confines del orbe, teniendo presente que estamos en el siglo XX y en su segunda parte (1).

En otro lugar me he ocupado de un planteamiento general del problema, en conexión con el conjunto de la crisis de las estructuras sociales y políticas de Occidente (2). Aquí, sin perjuicio de amplificar algunos aspectos generales del tema, me voy a referir especialmente a las repercusiones de la planificación en la organización política y administrativa de los Estados actuales, y muy principalmente en la estructura básica del poder político y económico.

Ello supone, en todo caso, un buen número de cuestiones previas.

A) *Cómo surge la idea de la planificación*

La *idea* misma de la *planificación*, o, si se prefiere, la creencia o el mito que lleva este nombre, es en sí misma una idea nueva, o más bien, una versión original de las sociedades contemporáneas de una antigua idea política. La principal característica de esta *originalidad* estriba en que las sociedades actuales no se plantean el tema de la planificación como una *utopía*, como un tipo ideal de gobierno que sirva para medir o contrastar una realidad muy distinta, sino como una *necesidad* urgente, y a la vez como una posibilidad perfectamente realizable. No es en la *Utopía*, de Tomás Moro, ni en la *Ciudad del Sol*, de Campanella, donde se sitúa el *plan*, sino en el país concreto, a la vuelta de unas cuantas reformas políticas, administrativas y sociales.

¿Cómo se ha producido este fenómeno? Obsérvese que se trata de una auténtica revolución, por lo menos a primera vista, después de un siglo XIX liberal e individualista, con su ideal de

(1) Comentario norteamericano a las críticas de que el presidente Eisenhower haya inaugurado, a principios de 1955, las conferencias de prensa televisadas.

Ver A. FABRE-LUCE, *Le siècle prend figure* (París, 1949). Hay traducción española, hecha por mí, Madrid, 1950.

(2) Ver el capítulo «Administración y planificación en los Estados contemporáneos», en mi libro *La crisis del Estado* (en prensa, por Aguilar, S. A. de ediciones).

libre cambio universal; es decir, libre juego de las ideas, de las fuerzas políticas, de los intereses sociales, de las mercancías, etcétera. El equilibrio debía surgir, para los optimistas, de una conjugación natural de los intereses y egoísmos de los individuos, en una utilidad común, como la veía Bentham; para los pesimistas, de la lucha por la vida y la selección automática de los mejores. De pronto se pasa al extremo contrario: el orden en la Economía, en la estructura social y en el Estado vienen de un *plan*, sin el cual se produce el caos a costa de un despilfarro constante de recursos y de energías.

Los elementos de esta transformación son múltiples, pero podemos considerar algunos de los principales:

1. *Los grandes defectos del sistema capitalista como organización económica.*—En los países superpoblados de Europa, desde muy pronto, y en la propia Norteamérica, desde la crisis de 1930 (3), el mito de la prosperidad y del progreso han sido progresivamente sustituidos por la sensación de que las formidables fuerzas liberadas por la revolución tecnológica no encontraban su pleno empleo al servicio del hombre dentro del sistema liberal.

2. *La revolución de las organizaciones.*—Diversos diagnósticos la mencionan como «managerial revolution» (4), «organizational revolution» (5), etc. Y es indudable que «los últimos cincuenta o cien años han contemplado un notable crecimiento en el número, tamaño y poder de las organizaciones de varias clases, que se extienden por todas las áreas de la vida» (6). Departamentos, sin-

(3) Ver PATTERSON y otros, en «Increasing Government Control in economic life», en *Annals of the American Academy of Political and Social Science* (A. A. P. S. S.), 1935, núm. 178.

La tesis que prevalece en este *symposium* es que la crisis económica es la prueba definitiva de las contradicciones del sistema capitalista, de las que ni la próspera América se ha podido librar; de que, en definitiva, no se ha resuelto el problema económico del siglo XX; de que el poder económico y el poder político deben ser democratizados, y de que, sin soluciones urgentes, una dictadura será inevitable (como en Rusia, Alemania, etcétera).

(4) La fórmula ya tópica de JAMES BURNHAM, que la ha desarrollado en el libro del mismo título *The managerial revolution*, y en otros, sobre todo, *The Machiavellians* (traducidos a todos los idiomas).

(5) Ver el libro de KENNETH E. BOULDING, *The organizational Revolution*, Nueva York, 1953.

(6) BOULDING, op. cit., pág. 3.

dicatos, bancos, trusts, partidos políticos, «grupos de presión»... por todas partes nos encontramos con fenómenos de organización en gran escala, que a su vez han creado técnicas nuevas de información, control, cálculo, etc. (7), mientras que han planteado nuevos problemas morales y sociales (8), que han hecho sentir mayor necesidad aún de superestructuras de organización total (9).

3. El hombre ha demostrado en la sociedad liberal, organizada sobre el principio formal de (que) la igualdad ante la ley, que deseaba, a la vez, una mayor igualdad real en el disfrute de las posibilidades vitales, y una mayor precisión en su *status* social (10). Por un lado y por otro (acción administrativa y jerarquía) se favorece la tendencia a la planificación.

4. La transformación de la vida en común, con el predominio de las formas urbanas y en particular de las zonas metropolitanas (11), de los métodos de producción en la segunda revolución industrial de esta Edad de la Energía (*The Power Age*) (12).

5. En los últimos años, la naturaleza de los recientes descu-

(7) Las «business machines», las máquinas electrónicas, los procedimientos de tabulación, la cibernética en general. La Casa Remington Rand acaba de lanzar el «Univac», que «recuerda todos los datos numéricos y alfabéticos que se introducen en él» y automáticamente los tabula, analiza, compara, etc., imprimiendo en sus respuestas 72.000 caracteres por minuto. Esto amplía los límites de la organización como posibilidad.

(8) Ver MANHHEIM, *Diagnóstico de nuestro tiempo*, trad. esp., 2.^a edición, México, 1946; y GINI en *Actas del XVI Congreso del Institut International de Sociologie*, Beaune, 1954.

El tema clave es éste: Nuestros sistemas tradicionales desde las Tablas de la Ley se basan en relaciones de persona a persona y han de ser aplicados hoy a la interrelación de las organizaciones entre sí, y de éstas con sus miembros (Cfr. BOULDING, op. cit., pág. 9).

(9) Obsérvese que, en todo caso, la organización, tanto como demandada, ha sido ofrecida (BOULDING, op. cit., pág. 21 y ss.).

(10) Precisamente ésta es una de las necesidades típicas que satisface la organización contemporánea.

(11) Ver LEWIS MUMFORD, *La cultura de las ciudades*, trad. esp., 3 volúmenes, Buenos Aires, 1945.

(12) Un conjunto de elementos ha hecho posible la unificación del proceso de producción en términos antes desconocidos; verbigracia, la transmisión de energía a grandes distancias, la construcción de máquinas de gran gran potencia y precisión, las máquinas-herramientas, los instrumentos de precisión para medidas, el montaje en cadena. Pero, a su vez, esto plantea, en términos graves, al lado de la mayor productividad, los temas del empleo y del pleno empleo.

brimientos físicos ha sido tan sensacional con el descubrimiento y explotación de la *energía nuclear*, que el problema de cómo *liberar* nuevas fuerzas y cómo *controlarlas* desborda todo lo conocido; exigiéndose para lo primero concentraciones de capital y de energía, y para lo segundo, precauciones de seguridad de tal calibre (en particular de *seguridad política*) que no pueden concebirse fuera del directo poder y control del Estado.

6. La democratización ha traído consigo en todas partes la sustitución de una administración *estamental* por una administración *burocrática*. Ahora bien; la burocracia ha ido sustituyendo la *policía* por la *gestión* (management), y capacitándose para una progresiva intervención en la vida económica y social, hasta poder pensar en *controlar* e incluso *dirigirla*.

7. A partir de mediados del siglo XIX, la *ideología individualista* va siendo progresivamente reemplazada por teorías sociales universalistas, y en la política, la tendencia socializante se ha ido imponiendo, en una u otra forma, hasta hacer decir a Harcourt a fin de siglo: «Todos somos socialistas en la actualidad» (13).

8. Todo este conjunto de factores confluye en lo que se suele denominar la *masificación*, y de modo más gráfico «la rebelión de las masas». El fabuloso crecimiento demográfico y el manejo típico de las masas por medio de la propaganda y la disciplina, así como los grandes choques de estas masas, sobre todo en la guerra *total* (14) de nuestro tiempo han sido elementos decisivos en la tendencia hacia la planificación (15).

9. La formación de los dirigentes actuales es cada vez *menos humanística* y *más tecnológica*, es decir, propensa a la unificación y *uniformación* (16). En particular se ha llegado a creer que los

(13) Ver sobre esto el clásico libro de Michel, *L'idée de l'Etat*, 1899, y para la archiliberal Inglaterra, LEWIS ROCKOW, *El pensamiento político contemporáneo en Inglaterra*, Barcelona, 1935.

(14) CARR ha subrayado esta conexión entre guerra y planificación. Pero es indiscutible que «el sentimiento de significación y solidaridad» creado por la guerra, es «el más poderoso instrumento de solidaridad social». Ver G. BOTHOU, *Les guerres: Eléments de Polémologie*.

(15) Ver el clásico libro de K. Mannheim, *Libertad y planificación* y mi obra citada *La crisis del Estado*.

(16) J. BENDA, en *La trahison des clercs* escribe al respecto: «El dogma según el cual la Historia obedece a leyes científicas lo predicán, sobre todo, los partidarios de la autoridad arbitraria. Es muy natural, porque

procedimientos tecnológicos (17) eran aplicables a la actuación social, que opera sobre un medio muy distinto (18).

Este conjunto de factores ha hecho surgir, en fin, la opinión de que las sociedades modernas *necesitan* un plan general de organización (económica, social, política) y de que ello es *posible y conveniente*. Muchos creen, de modo más preciso, que los países que suelen llamarse desarrollados (técnica y económicamente) la necesitan para mejorar y hacer extensivos a toda la población los beneficios de un alto nivel de vida y de la seguridad social, y que para los países poco desarrollados es simplemente la condición para sobrevivir, frente al hambre, la miseria y la enfermedad. En fin, que el mundo entero necesita un plan para evitar nuevas depresiones y nuevas guerras, lo que podría lograrse a través de una buena administración internacional, del tipo que inician la O. N. U. y sus agencias especializadas.

Ahora bien; ¿qué es la planificación?

elimina las dos realidades que más odian ellos, a saber la libertad humana y la actuación histórica del individuo.»

Por su parte, J. ELLUL, en el sugestivo ensayo *La technique ou l'enjeu du siècle* (París, 1954), analiza los efectos destructores de esa «preocupación de la mayoría de los hombres de hoy de buscar en todo el método absolutamente más eficaz» (Cfr. las interpretaciones optimistas del fenómeno de C. CLARK, J. FOURASTIÉ, H. DUBREUIL, etc.).

(17) La transposición es muy lógica: COMTE, politécnico, concibe la Sociología como «Física social»; LE PLAY, ingeniero de minas, se inspira en la Geología; otros bucearon en el organicismo biológico, etc.

(18) W. STARK ha planteado este tema de modo muy sagaz en su comunicación «Tiempo técnico y tiempo humano», en el XVI Congreso del Institut International de Sociologie, 1954. La hipertrofia que sus indiscutibles éxitos han provocado respecto del modo tecnológico de pensar, en muchas sociedades, han impuesto dicho modo de pensar para zonas de la realidad en que no es adecuado. Así, el concepto técnico de *tiempo*, como «un medio vacío, en el cual suceden acontecimientos y se sitúan las acciones», oculta el concepto sociológico, según el cual el tiempo es «un aspecto de los propios sucesos y acciones». Así, las leyes de la balanza son iguales en todos los lugares y todos los tiempos; en cambio, cualquier tesis sobre el ahorro tiene sentido en unas sociedades y en otras no, o varía de un siglo a otro en la misma sociedad. La consecuencia es esta: la acción social no es susceptible del mismo tipo de cálculo técnico; verbigracia, la liberación de los negros del Sur, en 1865, no dió los resultados que se esperaban en los Estados Unidos. Como ya observó Sumner, el ajuste social no se logra «more technico», sino a través de un proceso humano.

B) *La planificación; concepto y clases*

Como muchos conceptos contemporáneos, la planificación procede del campo de la Economía, y un ulterior análisis ha demostrado que su profundidad llegaba hasta las raíces mismas de la Sociología y de la Política.

Empecemos por el problema económico.

Como observan Knight (19) y Samuelson (20), los problemas fundamentales de un sistema económico son:

- a) Qué clase de bienes y en qué cantidad se han de producir.
- b) Cómo se han de producir; es decir, por quiénes y con qué medios técnicos.
- c) Para quién; es decir, cómo se van a distribuir y quiénes van a disfrutar de ellos.

En régimen capitalista (21), el mecanismo de los precios se presenta como el regulador universal, apoyado sobre un cimiento último: el dinero, medida universal (22). Por supuesto, ese mecanismo de los precios no es tan puro como creían ciertos técnicos; ha estado afectado cada vez más por el proceso de concentración capitalista y los consiguientes monopolios. En todo caso, fuera de los grupos de oligopolio para *planear* (normalmente en beneficio propio) determinados sectores del mercado, nadie establece un plan de conjunto de inversiones, de precios, de consumo; se supone que el equilibrio es inevitable por los reajuste necesarios de los costos y de los rendimientos.

En particular, el Estado sólo interviene en el proceso: a), regulando el mercado, garantizando el dinero, realizando la policía de los productos y sus medidas, etc. (El Estado «gendarme»);

(19) FRANK H. KNIGHT, *Social Economic Organization*, 2.^a ed., 1933.

(20) PAUL A. SAMUELSON, *Curso de Economía Moderna*, trad. española (Aguilar).

(21) Para no complicar, no se toma la comparación de más lejos. En el régimen de castas, la producción, la distribución y el consumo están minuciosamente regulados y compartimentados: sólo ciertas personas pueden producir, distribuir y consumir ciertos bienes. En el régimen estamental ocurre algo semejante, en menor grado; pero lo esencial es la reserva de la riqueza fundamental, la tierra, a los estamentos privilegiados.

(22) Por eso cuando la moneda se derrumba, como ocurrió en Alemania en las dos postguerras, desaparece el mercado y se para todo el sistema económico.

b), a través del gasto público, cuyo crecimiento es uno de los factores más caracterizados del tránsito hacia la planificación (El Estado «consumidor»); c), realizando ciertos servicios públicos poco rentables para el empresario normal, o particularmente importantes para la seguridad del propio Estado (El Estado «que administra y fomenta»).

Por el contrario, en un Estado planificador, el sistema económico pasa a ser objeto de un cálculo general en torno a los tres puntos indicados. Se decide *qué bienes* se han de producir, orientando hacia ciertos tipos, y hasta ciertos topes, los recursos e inversiones de capital (así Rusia decidió, en su Primer Plan Quinquenal, sacrificarlo todo a la industria pesada); se determina el *modo de producción* (la decisión rusa de transportar la industria a los Montes Urales es un ejemplo típico; como lo es la de utilizar mano de obra forzada para ciertos trabajos, etc.); finalmente, la distribución y el consumo, a través de un complejo sistema de *racionamiento* (generalmente discriminado), están previstos por el plan.

Pronto se puede ver que el problema sólo en parte es económico. Así como el sistema económico liberal corresponde fielmente con una estructura social determinada (23), es obvio que las *implicaciones* sociales y políticas, y también los *supuestos previos* que la hacen posible, son enormes (24). El sistema económico capitalista ha podido funcionar, en rigor con un mínimo de instituciones jurídicas, por más que el clima, que hizo posible su fun-

(23) Ver las obras clásicas de THORNSTEIN VEBLEN, singularmente *La clase ociosa*, trad. esp., México, 1944.

(24) Precisamente por ello es previo a todo intento de planificación el conocimiento preciso de la estructura social de que se parte. Así, en países de estructura predominantemente agraria, no se puede pasar sin transición a la industria pesada, sin despertar previamente a la población agrícola, elevándola de siervos de la gleba a cultivadores, etcétera. Ver la comunicación de CECILIA M. LAJBERICH, «De la necesidad de conocer las estructuras sociales de una región, anteriormente a toda modificación planificada del orden económico» (XVI Congreso del Instituto Internacional de Sociología, Beaune, 1954).

Es obvio, como indicamos al principio, que la idea misma, y con mayor motivo la realidad de la planificación, requieren como condiciones precisas un cierto tipo de ecología y de estructura económica, un cierto nivel tecnológico, la capacidad de organizar una burocracia eficaz y honesta, un mínimo de disposición de los ciudadanos (por la educación o el terror) a pagar los impuestos, a formular declaraciones veraces, etc.

cionamiento, fuese en realidad el resultado de un largo y complejo proceso histórico-social (25); pero la planificación exige, indudablemente, una serie de cambios sociales para que pueda realizarse, y, recíprocamente, se hace precisamente para producir un tipo determinado de sociedad. Los comunistas planifican para la sociedad sin clases; el laborismo inglés se ha conformado con el doble principio del «mínimo nacional» asegurado a todos y una relativa equivalencia de oportunidades; el nacionalismo alemán planificó a la mayor gloria de la raza aria y para su predominio en el mundo, etc. Es lo cierto que la jerarquía, los controles, la adaptación a un sistema de valores supremos, la educación de quienes han de cumplir el plan, etc., son concomitantes obligados de todo intento de planificación. Ya veremos, sin embargo, que aquí es precisamente donde se inscribe una zona importantísima de la polémica: en determinar qué grado de planificación social es inseparable de un cierto grado de planificación económica.

Y esto nos lleva al problema político. La planificación requiere una organización política muy fuerte y una organización administrativa muy eficaz, y, a fuerza de potencia, esta última a un Estado en el que la administración llega a ser una fuerza política. Entonces llegamos al nudo de un complejo, en el cual el «Estado providencia», el «Welfare State» y tal vez el «Estado totalitario» hacen su aparición.

Pero también aquí encontraremos numerosos distinguos: a la planificación permanente y progresiva, otros oponen la excepcional o de emergencia («emergencies only»); a la planificación total se contraponen la moderada (26); a la estatal, la corporativa; a la centralizada, la descentralizada (27); a la burocrática, la no burocrática, etc.

(25) Es obvio que la pacificación de grandes espacios por los Estados monárquicos y su progresiva despolitización del orden estamental explican la aparición de una burguesía capaz de utilizar la máquina de seguridad y de administración creada por el Estado absoluto, al servicio del mercado libre.

(26) Ya veremos que para muchos enemigos de la planificación es una distinción peligrosa; todo programa de planificación moderada les parece socialismo disfrazado, que empieza pidiendo un poco, para luego obtener más, como hicieron los Fabianos en Inglaterra.

(27) Así, el economista Ohlin entiende que el dilema «plan, sí, o plan, no» está mal planteado. Una clase u otra de plan tiene que haber, siempre que haya una acción. El problema verdadero es ¿debe haber más control central o menos?

Pero, volviendo al principio de la cuestión, no es menos cierto que, como observa Hayek, «todo acto político es —o debe ser— un acto de planeamiento, y entonces sólo puede haber diferencias entre buena y mala, entre prudente y previsora, o loca y miope planificación» (28). Aun los Gobiernos liberales tienen una política monetaria, una política fiscal, etc., en definitiva, un plan limitado, pero un plan. Las diferencias son, pues, de grado. Entre los neoliberales y los teóricos de la planificación hay, por lo menos, acuerdo en que el Estado debe procurar el máximo de producción y la elevación del nivel de vida; se discrepa en los métodos. Ahora bien, en este problema crucial del Gobierno moderno (29) pocos dudan de que una actitud activa es la que corresponde al Estado. Empecemos, de todos modos, por ver qué temores suscita esta intervención en general, por un doble orden de razones. Se teme: a) Que la planificación desemboque necesariamente en burocratización y estancamiento, negación del espíritu de empresa y de todo lo que suponga «experimentación económica vigorosa»; y b) Que, en el plano político, sea inevitable la opresión y la desaparición de toda facultad de crítica y de disenso.

II. LOS PELIGROS DE LA PLANIFICACIÓN

A) *La crítica económica*

Sobre este aspecto pasaremos muy brevemente, pues preferimos dejarlo a los especialistas (30). Pero conviene señalar que las principales objeciones han venido desde este ángulo, afirmándose que la teoría económica no puede admitir el establecimiento de un plan de conjunto de la Economía para una gran sociedad moderna (31). La sustitución de la producción para el beneficio, típica

(28) *Camino de servidumbre*, pág. 36.

(29) HERMAN FINER, *The future of Government*, Londres, 1946, pág. 36.

(30) Ver sobre esto la bibliografía general compilada por K. MANNHEIM en *Libertad y Planificación*.

(31) El primer análisis categórico es el de Ludwig von Mises, «Die Wirtschaftsrechnung im sozialistischen Gemeinwesen» (*Archiv f. Sozialwissenschaft*, vol. XLVII, I, abril de 1920), amplificado en la obra *Die Gemeinwirtschaft*, 1922, afirmando que una economía planificada en tiempo de paz no es susceptible de cálculo económico.

del empresario, por la producción para el uso, postulada por el socialismo; es decir, la sustitución de los empresarios que buscan un beneficio por un organismo central de planeamiento es algo que a su juicio es incompatible con las tendencias de la psicología humana (las necesidades son en gran parte subjetivas) y con las posibilidades técnicas de previsión y cálculo (haría falta una auténtica revolución de la matemática para coordinar los datos multívocos y pluridimensionales de la vida social) (32); y en un plano puramente económico se da por seguro un costo más elevado de producción, duplicaciones y errores difíciles de rectificar, y, en general, un endurecimiento y falta de flexibilidad de todo el mecanismo (33).

Se afirma, por otra parte, que los errores que se pretende curar en el régimen capitalista, serían agravados por la planificación. La concentración capitalista y el monopolio nunca producirán efectos tan graves como la total abolición de la propiedad privada de los medios de producción y de la libertad de empresa. Por otra parte, niegan que estos defectos sean inevitables en el régimen capitalista. Robbins y Hayek sostienen que Sombart se equivocó al afirmar el carácter inevitable del monopolio; al contrario, entienden que sólo el estado puede hacerlo inevitable, como ocurrió, por ejemplo, en Inglaterra en 1931, al volver al proteccionismo. Reconoce que ha habido abusos, pero creen que éstos pueden ser curados dentro del mismo sistema, con una legislación adecuada que, como la legislación *antitrust* norteamericana, se oponga a la excesiva concentración y que garantice ciertos derechos sociales, etcétera (34).

(32) ¿Sigue siendo verdad esta afirmación, que en los tiempos de Pareto no fué posible superar? GUIDO MENEGAZZI afirma que «el probabilismo de los físicos y el indeterminismo de los sociólogos están superados por las últimas conquistas de la ciencia», y que existe la posibilidad, después de los análisis de FANTAPPIÉ, de aplicar ciertas ecuaciones desarrolladas por la física atómica a los fenómenos no regidos por el principio de causalidad, sino por el de finalidad, introduciendo en éstos la previsión matemática.

(33) V. JOHN T. FLYNN, *The road ahead*, con una severa crítica de la experiencia laborista inglesa.

(34) HAYEK precisa que «la alternativa de la economía dirigida no es el *laissez faire*, sino una estructura racional para el funcionamiento de la competencia (*Camino de servidumbre*, cit.). Protesta de la *economofobia* de ciertos críticos del capitalismo, que dan por supuesto el fin del *homo*

Finalmente, los economistas neoliberales (Mises, Hayek, Röpke, Lippmann, etc.), creen que no hay término medio, que las versiones moderadas, como el «socialismo de competencia», empleen o no medios suaves e indirectos, no difieren en cuanto al resultado final. La intervención parcial exige otras complementarias, y así hasta llegar a la total.

La tecnología no facilita, sino que hace más difícil la planificación de una vida económica más rica y más complicada (35). En definitiva, la planificación no es inevitable, ni conveniente, ni siquiera posible; y por otra parte, lleva a un Estado servil, donde no hay sitio para la libertad y la cultura.

B) *La crítica político-social*

Ya en el siglo pasado encontramos afirmaciones de los peligros del intervencionismo estatal, en un momento en que esta posibilidad podía verse como remota. En 1884, Herbert Spencer pensaba que toda nueva intervención del Estado refuerza el tácito presupuesto de que el Estado debe remediar todos los males y garanti-

oeconomicus, cambiando la perspectiva simplemente al decirle al individuo: «no te preocupes de ganarte tu propia vida». A su juicio, los argumentos usuales sobre los vicios del capitalismo (destrucción de *stocks*, para hacer subir los precios; exclusión de patentes útiles, para mantener situaciones creadas, etc.), carecen de valor: lo primero no ocurrirá en régimen de perfecta competencia; lo segundo no puede ser más que excepcional, etc.

(35) LIPPMANN reconoce que, sin duda, hoy se dispone de técnicas superiores de gobierno a las de los tiempos de Platón o Aristóteles, cuando éstos calculaban las dimensiones máximas de la ciudad en función de datos como la potencia de la voz humana. El dictáfono o las *business machines* han alterado el sistema, y Eisenhower tiene un radio de acción mucho mayor que el de Pericles. Pero sus obligaciones son proporcionalmente tan pesadas y desbordantes como las de aquél, y, además, ¿quién estaba mejor informado de las necesidades de su pueblo?

El propio LIPPMANN distingue: A) La formulación de un plan. B) Las posibilidades de realizarlo. C) Los hombres concretos realizándolo. Suponiendo que los dos primeros apartados tuviesen solución teórica, resulta que los Gobiernos están compuestos de hombres mortales, que se reúnen, hacen discursos, establecen el orden del día, etc.; pero que, al mismo tiempo, comen, beben, aman, duermen, etc.; que desean irse de la oficina para ir a pescar, que enferman y mueren. Estas «limitaciones» operan en cualquier sistema, pero deben tenerse tanto más en cuenta cuanto mayores funciones se impongan al Estado.

zar todos los bienes, y lleva, en último análisis, hacia una «comunidad militar», organizada para un «estado de guerra permanente», bajo un «despotismo redivivo». Desde entonces no ha dejado de crecer la prevención contra el mito de «el Estado Providencia», el «nuevo Dios», como le llama Lippmann (36).

La acusación más frecuente es ésta, repetida en todos los tonos al final de todo programa colectivista, y por ende, de toda planificación: es el totalitarismo. Lippmann recuerda la frase de Benito Mussolini: «tuto nello Stato, nulla fuori dello Stato, nulla contro lo Stato». Es decir, la actitud monoteísta del Gobierno divinizado: «No tendréis otros dioses más que yo». La lógica del proceso es inevitable, se advierte a los colectivistas moderados como Mumford, Soule o Chase, y se consume inexorablemente.

En efecto, los adversarios de la planificación entienden que no hay, propiamente, un *bien común* susceptible de planificación, en cuanto se rebase el cuadro mínimo de las necesidades públicas: seguridad, orden jurídico, etc. A partir de una concepción individualista, de individuos y grupos de intereses en lucha, se afirma que no hay posibilidad de acuerdo y se ha de preferir a unos o a otros. La pregunta de Lenin: «¿Quién?», «¿A quién?», que es la misma de Lasswell: «Who gets what, when, how?», se presenta como insoluble. La afirmación de Stuart Mill: «Que un puñado de personas pesara a todos en la balanza y diese más a uno y menos a otro, sin más que su gusto y juicio, sólo podría soportarse de seres considerados sobrehumanos y apoyados por temores sobrenaturales». Esto es precisamente lo que tema Hayek, en *Camino de servidumbre*, que «tan pronto como el Estado toma sobre sí la tarea de planificar la vida económica entera, el problema de la situación que merece cada individuo y grupo, se convierte inevitablemente en el problema político central» (37), y como entonces «sólo el poder coercitivo del Estado decidirá lo que tendrá cada uno, el único poder verdadero será la participación en el ejercicio

(36) LIPPMANN subraya que este ideal, que enlaza con el de la República platónica, del gobierno de los sabios, racionalizando toda la vida social, presupone, entre otras cosas, un mundo no religioso, en el que «Dios ha muerto» y no queda ni vestigio de su Providencia. En él se acude a las ciencias, como instancia neutral, a través de la tecnocracia, del gobierno de los expertos. Ver WALTER LIPPMANN, *The good society*, Boston, 1943. (Manejaremos la traducción italiana *La giusta Società*, Roma, 1945.)

(37) Op. cit., pág. 11.

de este poder directivo». O sea. «que no habrá cuestiones económicas o sociales que no sean cuestiones políticas». Es decir, se va a la dictadura totalitaria, reforzada con poderes nuevos de acción, pues, como decía cínicamente Trotsky: «el viejo principio de que el que no trabaje no comerá ha sido reemplazado por uno nuevo: el que no obedezca, no comerá». El hambre organizada no es una hipótesis, sino un hecho de la historia rusa contemporánea, y Wilhelm Röpke ha llevado el símil al extremo, cuando dice que mientras el último resorte de una economía de competencia es el alguacil, en una economía planificada es el verdugo (38).

Hayek cree que no es posible otro camino, es decir, una planificación basada en el acuerdo general. En efecto, niega que sea posible un verdadero acuerdo: cada decisión que se tome reflejará, a lo sumo, la victoria de un grupo o de una coalición sobre los demás. Los rusos no han ocultado este carácter bélico de sus planes: contra la burguesía, contra los «kulaki», contra los ucranianos, etcétera (39). Por eso, en el fondo, es inevitable que surja, para resolver, un Gobierno tiránico. Lippmann estima que mientras dura el colectivismo planificado, es imposible el derecho a disentir; por eso es vano el intento, o pura farsa, de una Constitución, como la rusa de 1936, pronto anulada por el principio de «lista única». Y la promesa normal de que, pasada una etapa de industrialización, de educación de las masas, de transición, etc., después de la cual vendrá la verdadera libertad, queda siempre sin cumplir.

Los neoliberales consideran que el dilema básico es éste: para ellos la pluralidad de intereses y la variedad de gustos y apetencias son cosas naturales, convenientes e incluso inevitables; para los

(38) Los ordenamientos penales en las «democracias populares» rodean a la Economía de unas defensas tremendas, que en parte justifican la observación. Se ha comprobado que éste ha sido un factor decisivo, verbigracia, en las emigraciones clandestinas de la Alemania Oriental a la Occidental.

Siendo presidente de la Universidad de Columbia, el general Eisenhower dijo en un discurso que si los americanos sólo aspiraban a la seguridad, tenían un recurso fácil: la cárcel. Ahora bien: la prisión, el cuartel, el convento (buenos ejemplos de planificación completa, y sin duda eficiente, en función de un fin determinado) son todas formas extraordinarias de la convivencia.

(39) Es típico, en particular, el prejuicio contra los campesinos. Ver DAVID MITRANY, *Marx against the peasant*, Londres, 1951 (con importante bibliografía, págs. 301 y ss.).

planificadores, se trata de enemigos a eliminar y que el propio plan se encarga de hacer desaparecer, sin perjuicio de que el poder coactivo coadyuve a su liquidación. Hayek precisa que el fondo del problema radica en que las *preferencias económicas* tienen su último fundamento en *preferencias no económicas*; es decir, en valores cultivables, morales o incluso arbitrarios, que no se pueden eliminar sin destruir a la persona humana.

Pero aquí empieza la dificultad. Ramiro de Maeztu en su gran libro *La crisis del Humanismo* nos cuenta la confidencia de «un joven elegante de las ventanas de Pall Mall», que *no podía* vestirse con menos de 1.000 libras (de las de antes de la primera guerra mundial). Estas *preferencias* son respetables, pero no cuando ciertas gentes sufren hambre, frío, miseria y enfermedad. Las *preferencias no económicas* en realidad el mercado no las puede resolver; la cotización de los «marchands» no puede determinar si Picasso o Miró son buenos, ni quién es el mejor de los dos. Y, por otra parte, ¿es tan imposible el acuerdo, aun del joven aficionado a los buenos sastres de Saville Road, sobre un número de seguridad en el trabajo, de protección a la infancia, de educación gratuita y de beneficencia?

La voluntad humana, en su libertad, es plenamente *arbitraria*. Lo sabía muy bien aquella niña que, volviendo a su casa de vacaciones, de una «escuela progresiva» donde se practicaba el principio de espontaneidad, planteó a su madre esta cuestión previa: «Mamá, ¿podré seguir haciendo lo que me parezca». Toda la convivencia humana es un sistema de compromisos entre *comunidad* y *libertad* (40), y por eso la teoría de la *voluntad general* y de la

(40) W. STARK, en su sugestivo ensayo («The basic pattern of the history of social thought») cree que toda la historia del pensamiento social «puede y debe ser interpretada como un proceso total lleno de sentido». A partir de las dos experiencias primitivas de la vida social: la vida *intra-grupo* (familia, clan, tribu) y la vida *inter-grupo* (relaciones entre familias, clanes, etc.). La primera, a base de *comunidad*, lleva al *organicismo*; la segunda, al *contractualismo*, al carácter subsidiario del grupo. En buena parte, la polémica sobre la planificación es un aspecto de la lucha entre las concepciones parciales, que adoptan uno u otro punto de vista parcial, sin advertir que «una sociedad es, a la vez, una *unidad* y una *multiplicidad*». Ni el realismo de DURKHEIM, ni el nominalismo de MAX WEBER llegan al fondo de la cuestión. Lo mismo ocurre con la total negación del bien común, por HAYEK, o la exclusión, a su lado, de los bienes privados, por el comunismo.

libertad individual han estado siempre tan confusas (41). En buena parte ha habido que montarlas sobre *ficciones*, el gran recurso del Derecho para apuntalar las flaquezas de la voluntad humana (42). En todo caso, no parece probado que la *libertad de elección* tenga que desaparecer necesariamente en régimen de planificación: Lord Beveridge, un liberal que no desea el socialismo, reconoce que, aun dentro de ese sistema, la libertad de elección del consumidor podría ser casi tan grande como hoy, y la elección de ocupación, incluso más amplia (43). Por otra parte, frente a las durezas de la planificación, cabe señalar las del régimen capitalista, pues si hoy las sanciones deben caer, en teoría, sobre el que no trabaja, resulta que el automatismo del sistema las hace gravitar también sobre otras personas inocentes; y sobre todo que el sistema no ofrece a todos posibilidades de trabajo. La planificación no tendrá por qué ser más dura, observa Ewing, y podrá ser más justa: el vencer al *paro* justificaría la orientación autoritaria del *empleo*.

Pero aquí entramos en un problema de elección. Se suele hablar de las viejas libertades frente a las nuevas; es decir, las libertades *negativas* del constitucionalismo liberal (*libertad de palabra, de movimiento, etc.*), y las libertades *positivas* de nuestra época (*libertad frente a la miseria, a la enfermedad, etc.*). Carl L. Becker ha puesto en guardia contra los charlatanes que anuncian el cambio

(41) ROUSSEAU intentó distinguir entre lo que la gente *quiere* y *quiere realmente*. Esto es desconocer el hecho de que, dentro del principio normal de la imposición del criterio de la mayoría, no es menos cierto que la tiranía mayoritaria puede ser aún peor que las minoritarias. Lo de menos son las palabras. Ciertamente no es lo mismo obligar a un funcionario a tomar la excedencia voluntaria, que permitirle que tome la excedencia forzosa; pero es lo cierto que ni la Administración, ni la familia, ni ningún cuerpo social funcionan sólo a base de *acuerdo*, aunque tampoco hay por qué excluirlo, siempre que sea posible.

Ahora bien: ¿es tan imposible un acuerdo general básico sobre *objetivos económicosociales* de un grupo humano, aunque debe *imponérsele* a algunas minorías recalcitrantes, beneficiarios de un régimen anterior? Si es posible, lo es también un cierto grado de libertad política dentro de la planificación. De hecho, dicho acuerdo no debe ser tan imposible, cuando se han ido aproximando tanto los programas de los partidos; verbigracia, el laborista y el conservador en la Gran Bretaña.

(42) Ver NICOLÁS PÉREZ SERRANO, *Las ficciones en el Derecho Constitucional*, Madrid, 1948.

(43) *Planning under Socialism*.

de libertades nuevas por las viejas: «new liberties for old». Es indudable, en todo caso, que si se piden al Estado nuevos servicios y garantías, la libertad personal ha de disminuir. La propiedad se ve reducida por los impuestos, servidumbres administrativas, nacionalizaciones, etc. La libertad de ocupación no es compatible con el planeamiento de la mejor ocupación para la mano de obra. Y así sucesivamente.

Los neoliberales entienden que en esta elección desaparece totalmente el contenido tradicional de las libertades. Frente a la tesis de Mannheim, de que lo importante es la libertad del grupo, la libertad colectiva, Hayek opina que ésta no es tal, sino la «libertad ilimitada del planificador para hacer lo que se le antoje», o sea, el gran sofisma hegeliano: «La confusión de la libertad con el poder llevada al extremo», y lo mismo de ley y justicia, libertad e igualdad, etc. En particular, se teme que, destruída la propiedad privada, se vengán abajo con ella todas las libertades (44). Hayek llega a decir que la afirmación frecuente de que la libertad política carece de sentido sin libertad económica, es cierto; pero exactamente en el sentido contrario al que le dan los partidarios de la planificación, suprimida la libertad de competencia, caerán todas las libertades políticas y no se elevará el nivel de vida.

Frente a esto se puede hacer observar que el peor enemigo de la *propiedad* ha sido su excesiva concentración en pocas manos (45). Ewing entiende que en la vieja concepción liberal de los derechos individuales, se englobaban en realidad dos clases, o si se quiere, dos dimensiones de derechos: los que sirven para controlar la propia vida, y los que sirven para controlar la de los demás (46). Es claro que solamente los primeros son respetables y que, en igual-

(44) Observa MAX EASTMAN que «la institución de la propiedad privada es una de las principales cosas que han dado al hombre aquella limitada cantidad de libertad e igualdad que Marx esperaba hacer infinita aboliendo esta institución». Ver sobre esto mi trabajo «La crisis de las clases medias», en *Arbor*.

(45) BELLOC, en *El Estado servil* escribe: «Si no restauramos la institución de la Propiedad, no podemos menos de restaurar la institución de la Esclavitud; no hay otra salida». Y emplea el símil de que tiene tan poco que ver con la propiedad su excesiva concentración, como la poligamia con el matrimonio. Por otra parte, el ideal socialista, en conflicto con el capitalista, está produciendo por reacción una tercera realidad: el «Estado servil».

(46) A. C. EWING, *The individual, the State and World Government*, Nueva York, 1947, pág. 98.

dad de las demás circunstancias, es preferible que estos últimos sean controlados por el Estado. Pero a esto rearguyen los neoliberales, que los inconvenientes de poder económico y sus posibilidades de abuso, no se eliminarán transfiriendo los títulos de propiedad (de los medios de producción) al Estado; tal transferencia no realiza ningún milagro; lo importante no es, observa Bataglia, la titularidad, sino las *facultades de disposición*, que siempre estarán en manos de hombres. Así, se dice que la Economía rusa funciona en la práctica como una Economía capitalista, salvo que el Estado nombra a los dirigentes de las empresas. Análogamente, dice Hayek, quienes creen que el monopolio es perjudicial e inevitable en régimen capitalista, se contradicen al concentrar los monopolios en manos del Estado, pues los monopolios de éste, que gozan de una especial protección, son los más peligrosos. Es muy preferible el sistema norteamericano de fuerte fiscalización por el Gobierno y por la opinión de los oligopolios privados.

Se afirma, por otra parte, que los regímenes que más insisten en la justicia social y, en el límite, en la «sociedad *sin clases*», no sólo concentran más que ninguna el «privilegio de gobernar», sino que, en la práctica, a medida que aumenta el volumen y el ámbito de las nacionalizaciones, la corrupción administrativa aumenta. Exposiciones impresionantes, como «Shame of the Cities», de Lincoln Steffens, revelan, sin embargo, el tremendo escándalo de los grupos privados en busca de concesiones, privilegios, etc., dentro del régimen capitalista, que parecen difíciles de superar. Tampoco parece muy lícito comparar un Estado liberal modelo, regido por *gentlemen* y, desde luego, distinto del histórico, con un Estado planificador, regido por *gangsters*; del mismo modo que no será adecuado comparar un Estado liberal deficiente, o incluso medio, con un sistema planificador dirigido por sabios y superhombres. Ambos deben ser examinados a la luz de una visión realista de la «naturaleza humana en Política».

Los neoliberales han intentado, sin embargo, demostrar que en régimen planificador es probable una *selección al revés* de los *dirigentes* (47). Afirman, en primer lugar, como ya vimos, que el despotismo es inevitable (48), y que esta forma de gobierno

(47) Ver el capítulo X de la obra citada de HAYEK, *¿Por qué los bores se ponen a la cabeza?*, págs. 137 y ss.

(48) La oficina central de planeamiento no sería una simple suma de

produce por sí misma la atracción al poder de indeseables, capaces de proceder sin piedad contra el «no ortodoxo» (49). Esto impone cierto tipo de programas políticos negativos y cargados de odio, porque es más fácil poner de acuerdo a las masas en la negación y en el odio, hacia enemigos internos o externos, como el judío, el burgués, el alemán, etc.; siendo este un elemento que «no falta nunca en el arsenal de un jefe totalitario». Hayek piensa que el problema es parecido al que Knight describe cuando dice que no hay gran «probabilidad de que una persona extraordinariamente bondadosa se haga cargo del látigo en una plantación de esclavos». A su juicio, no es peculiar de ciertos regímenes, como el ruso o el nazi, el estar establecidos sobre bandas armadas, policías terroristas y, en definitiva, grupos de *gangsters*: la planificación es incompatible con una hipotética «dictadura de los buenos», pues el sistema lleva inexorablemente a ciertos resultados morales.

En efecto, los neoliberales ya hemos visto que niegan la posibilidad de planificar por acuerdo de la mayoría (50). Por ello la fórmula política inevitable es el recurso a un fuerte partido, que resuelve e impone el plan. Ahora bien, «semejante grupo, numeroso y fuerte, con opiniones bastante homogéneas» no sólo no po-

todos los Consejos de Administración: sería eso, más todo el aparato policíaco y coercitivo del Estado. Dice HAYEK: «Lo que se llama poder económico, aunque es cierto que pueda ser instrumento de coacción, jamás es, en manos de los particulares, poder exclusivo o completo, poder sobre la vida entera de una persona. Pero centralizado como un instrumento de poder político crea un grado de dependencia que apenas se distingue de la esclavitud» (pág. 198).

(49) EWING piensa que un sistema comunista llegaría a privarle del sustento; que uno socialista no llegaría hasta ello, pero sí hasta negarle toda probabilidad de ascenso. Reconoce que, aun en sistemas más moderados de planificación, ninguna ley podrá controlar el tratamiento del «no ortodoxo», si bien puede pensarse en la resistencia de la opinión.

(50) Es evidente que esto ha sido exagerado por HAYEK. Si se trata de construir, por ejemplo, un gran canal (supongamos que se trata del gran sistema francés Atlántico-Mediterráneo, del norteamericano Grandes Lagos-Atlántico), hay un problema de interés nacional, una serie de problemas locales (por qué ciudades pasa, dónde desemboca), y otro, más complejo aún, de cuestiones privadas; expropiaciones, plusvalía, etc. En definitiva, son una serie de problemas que, en cualquier régimen político o económico imaginable, afectan de modo diferencial a grupos e individuos determinados, sin perjuicio de su «cuota» en el bien común. Pero ello ¿impide un acuerdo mayoritario básico?

drá ser auténticamente representativo (51), sino que no le integrarán «los mejores, sino los peores elementos de cualquier sociedad» (52). En efecto, cuanto más inteligente es una persona, menos se presta a un acuerdo simplista y poco matizado prevalecerán las gentes de instintos sencillos y primitivos». El dictador tendrá, además, un «segundo principio negativo de selección»: preferirá a los «dóciles y crédulos, que no tienen firmes convicciones propias», sino «ideas vagas e imperfectamente formadas, los fácilmente modelables, los de pasiones y emociones prontas a levantarse» (53). Como además es fácil estimular a las masas con criterios particularistas, nacionalismo, racismo, clasismo, etc., se completa un cuadro sombrío: es inevitable el progresivo angostamiento y endurecimiento del fin colectivista, y se reparará cada vez más en el uso de los medios más terribles para imponerlo.

A partir de cierto momento, añade Coates, la planificación económica y política no puede separarse de la cultural y psicológica. Esto supone la anulación de la vida del espíritu, sometida a un control propagandístico; y aun más, pues Lippmann pretende que un régimen planificador no tiene más remedio que dar educación diferente a los que prepare para gobernantes o gobernados, propendiendo a convertir a aquéllos en una auténtica casta.

Ortega y Gasset, por su parte, teme lo contrario: que el aparato estatal sea usado para destruir toda superioridad, en aras del resentimiento de las masas (54), y llega a decir que «éste es el ma-

(51) Esto, piensan los críticos, se aplica en general al político, que por eso debe tener funciones limitadas. El hombre de Estado, a su juicio, no puede nunca representar totalmente a una gran comunidad. Creer otra cosa es pura superstición. Sus puntos de vista son, siempre y necesariamente, parciales, pues por su mente no puede pasar toda la realidad; su conciencia no puede comprenderlo todo. Tiene que organizar, seleccionar, escoger métodos que, con acciones limitadas, logren vastos resultados. Si el plan pretende ser amplio, quedan fuera sectores condenados a la inacción.

(52) *Camino de servidumbre*, pág. 40.

(53) *Camino de servidumbre*, pág. 141.

(54) *La rebelión de las masas*, 5.^a edición. Madrid, 1935, cap. XIII, «El mayor peligro, el Estado», págs. 185 y ss. Dice Ortega que «en nuestro tiempo, el Estado ha llegado a ser una máquina formidable, que funciona prodigiosamente, de una maravillosa eficiencia por la cantidad y precisión de sus medios. Plantada en medio de la sociedad, basta tocar a un resorte para que actúen sus enormes palancas y operen fulminantes sobre cual-

yor peligro que hoy amenaza a la civilización» (55). La masa «tendrá cada vez más a hacerlo funcionar con cualquier pretexto» y a «aplantar con él a toda minoría creadora que lo perturbe» (56). Pero el planteamiento es semejante.

A la larga, la planificación ha de desembocar —concluyen los neoliberales— en un aparato de guerra. Estos regímenes sólo tienen sentido como máquina de movilización para la guerra, y en ellos es inevitable el militarismo. Los críticos reconocen que sí se puede planificar para la guerra, para un esfuerzo total de victoria. En esta situación extraordinaria sí tiene sentido la disciplina draconiana, el racionamiento, las leyes suntuarias, la distribución obligatoria de la mano de obra, etc., como tiene sentido tener a una ciudad a oscuras durante seis años consecutivos. Pero se trata de una etapa limitada, pasada la cual ningún criterio supremo orienta al planificador, que carece, además, de los mismos resortes morales (57). Por eso volvería necesariamente a enredarse en otra aventura militar.

Por último, a pesar de las apariencias, resultaría que un Estado planificador tendría, en medio de su tiranía, muchas flaquezas. Oigamos a Hayek: «Un Estado que se enredase por completo en la dirección de empresas monopolistas poseería un poder aplastante sobre el individuo, pero, sin embargo, sería un Estado débil en cuanto a libertad para formular su política. El mecanismo del monopolio se identifica con el mecanismo del Estado, y el propio Estado se identifica más con los intereses de quienes manejan las cosas que con los del pueblo en general» (58).

Tal es, en síntesis, el alegato fiscal de los críticos de la planificación. Puede reducirse a unas líneas: la tendencia actual a la

quier trozo del cuerpo social» (pág. 193). A su vez, el hombre-masa, que tiende a creer que el Estado está ahí, como una base segura que le pertenece («El Estado soy yo»), le agrada su anonimato, su poder mecánico y el poderse descargar en él.

(55) Ortega, op. cit., pág. 194.

(56) Ortega, op. cit., pág. 195. Así, el Estado destruirá a la Sociedad que lo sostiene y «se quedará hético, esquelético, muerto, con esa muerte herrumbrosa de la máquina, mucho más cadavérica que la del organismo vivo» (pág. 196). Tal fué el proceso del Imperio Romano: burocratización, militarización, hundimiento.

(57) Una movilización para acabar con los suburbios miserables y las epidemias ¿no se podría parecer mucho, sin embargo?

(58) *Camino de servidumbre*, pág. 199.

excesiva organización social y política es peligrosa (59); lo es también el excesivo afán de seguridad (60), a costa de la libertad y de la iniciativa (61); intervencionismo es restriccionismo, es decir, seguridad de unos grupos a costa de otros (62). No hay salida en este camino más que hacia la dictadura y hacia la guerra.

A decir verdad, la lectura de Lippmann, y sobre todo de Hayek, recuerda un poco la famosa historia de Aquiles y la tortuga, que se suponía que el atleta no llegaría nunca a alcanzar, a pesar de caminar diez veces más de prisa, con el sofisma de suponer que Aquiles recorre siempre terrenos ya caminados por la tortuga. Esto es postular que la planificación acumulará a los inconvenientes del régimen de competencia, los del colectivismo. No hay, por ejemplo, razón para suponer que los «grupos de intereses» conservarán la misma estructura competitiva en la sociedad planificadora. Tampoco se puede negar que los mismos factores que impulsan hacia una sociedad planificada, en el ámbito nacional, promueven una planificación internacional, que hace ilusorio el engrandecimiento militar de una a costa de las demás.

Tal es la posición adoptada frente a estas críticas por quienes niegan que la planificación sea un «Road to Serfdom», estimando que, por el contrario, el neoliberalismo es un «Road to Reac-

(59) El *Times* de Londres comentó, no hace mucho, que «cuando la autoridad se presenta con la apariencia de la organización, muestra un encanto tan fascinador que puede convertir las comunidades de gentes libres en Estados totalitarios».

(60) Se pueden suprimir los accidentes de automóvil suprimiendo los automóviles, pero evidentemente se paga un precio demasiado alto por esa seguridad. Así se plantean muchos problemas en nuestro tiempo, típica era de cambio social. Es claro que para afrontarlos, los criterios extremos (revolución-reacción) son peligrosos.

(61) HAYEK se opone a la interpretación de la libertad como nivel de vida, riqueza, poder, etc. (como hace, verbigracia, DEWEY en *Liberty and social control*). En esta tesis está, por sí sólo, todo el socialismo», y por tal camino no se va a la libertad sino a la servidumbre.

(62) Por eso son tan peligrosos los partidos de clase, si bien la complejidad de la estructura social hace muy difícil que pueda darse un puro partido de clase.

Ahora bien; en lugar de prefabricar una apariencia de acuerdo para justificar una acción, como supone HAYEK, ¿no se podría verdaderamente descubrirlo, es decir, que los partidos, en vez de subrayar las diferencias buscasen verdaderamente ese acuerdo?

tion» (63). G. D. H. Cole empieza por aclarar que la planificación no es un fin en sí misma, sino un medio, que puede ser empleado para servir los mismos objetivos de democracia y libertad que postulan los neoliberales. En realidad sólo trata de desplazar el poder clave (el «key power») del capitalismo financiero, en el cual los Bancos se han asegurado ya, en beneficio propio de sus monopolios, el control global de la Economía; pudiendo ser relativamente pequeños los cambios en el resto de la estructura industrial, bien entendido que el plan habrá de hacerse en términos de recursos reales y no de dinero (64).

Mannheim es quien mejor ha estudiado todas estas críticas, rebatiéndolas a fondo en su ya clásico libro *Planificación y libertad*. A su juicio, del liberalismo se podrá conservar en el siglo XX los valores, pero no las técnicas. Aquéllos están condenados a una pérdida total, en el siglo del nazismo y del stalinismo, si no se adoptan fórmulas adecuadas de organización del poder y de justicia social. A su vez, el refuerzo del poder público no basta por sí solo: el poder desnudo se gasta pronto si no hace cosas con sentido.

En su opinión, el problema político del siglo XX tiene un cierto parecido con el que dió lugar, a finales del siglo XV, a la aparición del Estado moderno. Entonces se estableció la soberanía del Estado, quitando de las manos de las autoridades locales y corporativas la decisión última; estableciendo para ello un sistema militar y burocrático de ámbito nacional, lo que, a su vez, transformó toda la maquinaria financiera y administrativa del país.

El mercantilismo supuso un esbozo de plan económico nacional, en torno al principio de la balanza comercial. Pero los medios de acción del Estado «absoluto» eran muy limitados, y gran parte de la esfera económica quedó en manos de la burguesía. El liberalismo pondrá en sus manos la totalidad del comercio, pero pronto

(63) La réplica de FINER a HAYEK, en 1945.

(64) La planificación, tal como la ve COLE, intenta: A) Regular la producción total para lograr: a), el empleo total (*full employment*); b), el aprovechamiento al máximo de todos los recursos de la comunidad. B) Decidir de antemano la proporción de energía humana y de los demás recursos que se han de aplicar a las posibles atenciones alternativas, tal como capitalización v. consumo.

Ahora bien; controlando los resortes claves de la moneda, el crédito, etcétera, no sería necesaria una fuerte presión directa como la que critican los neoliberales.

las nuevas necesidades de la sociedad urbana e industrial obligan a regular la industria, la sanidad, el urbanismo, etc. Desde 1870 la concentración capitalista y sindical obliga, además, al Estado a mediar en una pugna que puede en todo momento convertirse en lucha abierta de clases (65). Hoy el Estado tendría que volver a absorber las fuerzas liberales en las grandes transformaciones económicas del siglo XIX, y como sometió antaño a los señores feudales, a los municipios autónomos y a las Corporaciones, integrar de verdad dentro de sí al poder financiero como al sindical. No se conformaría con ser un árbitro débil o un gendarme que imponga el juego limpio, o incluso el más poderoso de los barones, como quería Hauriou, sino que tendrá que ser el soberano y el autor del plan.

Por lo demás, entiende Mannheim que si es innegable que la planificación crea la posibilidad de un «monopolio dictatorial de las posiciones dominantes», por otra parte favorece la igualdad fundamental, base de la auténtica democracia. A su juicio, no hay duda de que pueda determinarse democráticamente «el objetivo último

(65) A. DAUPHIN-MEUNIER ha estudiado en «Co-gestión y organización profesional» la evolución del sindicalismo contemporáneo, en relación con los cambios de estructura que ha tenido el capitalismo. En una primera etapa, de empresas de tamaño mediano, hubo un sindicalismo proudhoniano, de orientación individualista, que luchaba contra los patronos en conflictos de intereses concretos y que a veces se unía con ellos, verbigracia, contra el Gobierno o la aristocracia terrateniente, etc. La tendencia a la concentración, posterior a 1870, hace predominar la tesis marxista de la lucha de clases: el proletario no ve posibilidad de ascender socialmente, y espera su liberación de la liquidación total del orden capitalista por la revolución. En el siglo XX, sin embargo, la propia concentración sindical ha avanzado tanto, con las grandes Confederaciones y las organizaciones internacionales, que se llega a un cierto equilibrio, decae la huelga, se introducen los contratos colectivos de trabajo y los arbitrajes... Pero las nacionalizaciones presentan una situación nueva: se ha visto la perplejidad creada en Inglaterra, gobernada por los socialistas, por las huelgas contra las empresas nacionalizadas. Después de la segunda guerra mundial, la nacionalización interesa menos que la co-gestión, que se introduce en el Derecho Laboral por la ley alemana de 1951, la española, etc. En todo caso, sigue la tendencia a la ordenación. ¿Estatal? ¿Corporativa?... Ello prueba, en todo caso, que las posibilidades de la planificación son múltiples. No tiene por qué ser exclusivamente burocrática. Organizaciones profesionales, Comités de empresa, grupos locales, cuerpos consultivos pueden cooperar en ella con las oportunas delegaciones y desconcentraciones del poder central.

de una sociedad planificada» (66). Porque si es cierto que en las sociedades organizadas sobre base individualista no hay modo de ponerse de acuerdo, no es menos cierto que éste se puede lograr con el terror y la brutalidad en los Estados totalitarios; y es muy posible que baste la conciencia de que una vía media es necesaria entre «la indeterminación absoluta de los objetivos sociales y la imposición dictatorial de un sistema cerrado de dogmas» (67). Un acuerdo, por ejemplo, sobre «justicia y seguridad por encima de todo» (68). Y Stuart Chase llega a admitir que la «democracia política puede mantenerse si la planificación se confina casi a las cuestiones económicas». Y, por otra parte, cediendo la libertad en los aspectos instrumentales, podrá recuperarse en la mejor prosecución de los valores supremos.

Mannheim concede que, desde luego, tendrá que disminuir «el elemento político» (69), en el menos bueno de los sentidos de la palabra, pues «las explosiones continuas de la emoción y las valoraciones del grupo dificultan la ejecución del plan». La Administración habrá de objetivarse, lo que, por lo demás, es típico de la burocracia; y ésta habrá de depurarse, liquidando los restos del «spoils-system», con una planificación racional de los nombramientos y de los ascensos. Pasado un primer momento, los partidos dejarán de pensar en la planificación como en un tema de propaganda política, y cuyo ataque o apoyo pueda darles ventajas o inconvenientes, para centrarse en la mejor manera de realizarla.

En todo caso, nadie impide que ciertos aspectos fundamentales de la vida social sean puestos a cubierto con las máximas garantías (70) y que para las demás se establezca un cierto tipo de control. Es evidente que los mecanismos concretos de control de la etapa liberal son difíciles de compaginar con el desarrollo de un

(66) Op. cit., pág. 351.

(67) Op. cit., pág. 352.

(68) Op. cit., pág. 353.

(69) Op. cit., pág. 366-367.

(70) Dice MANNHEIM: «Aunque acaso no sea fácil, debemos distinguir claramente las instituciones y programas que se refieren a la estructura misma de la sociedad e implican una política de largo alcance, y los que reflejan cambios y fluctuaciones meramente temporales»; y mientras en éstas podría llegarse a una amplia delegación y al «principio del caudillaje», aquéllas podrían rodearse de toda clase de garantías constitucionales (página 362).

plan (71). Pero esto no quiere decir que no quepan otros y que sea totalmente imposible un «control del control» (72). Frente a un Hayek, que niega la posibilidad del control político, de la legislación ordinaria, del principio de «rule of law» (73), del funciona-

(71) Los esposos WEBB y el profesor LASKI criticaron la incapacidad del Parlamento para planificar, deseando reducirlo al estudio de los principios generales o bases y al examen de las reclamaciones. LASKI, en *Democracy in crisis* llegó a decir que un Gobierno laborista tomaría amplios poderes y con ellos elaboraría una amplia legislación delegada; que suspendería las clásicas fórmulas de la oposición normal, y, en fin, que la continuación del Gobierno parlamentario dependería de que recibiese del partido conservador garantía de no destrozar por derogación su labor transformadora en caso de derrota ante las urnas. Ahora bien, en la experiencia laborista 1945-1950 se hizo efectivamente un amplio uso de la legislación delegada y de los poderes extraordinarios (V. mi trabajo «La legislación delegada y su control en la Gran Bretaña», en *Revista de la Universidad de Madrid*, 1954). Pero la oposición siguió. Y si bien ya en 1947 el partido conservador anunció que respetaría las nacionalizaciones realizadas hasta entonces, fué evidentemente por respecto al electorado y no a un eventual golpe de Estado del Gobierno Attlee (V. mi trabajo «El Gabinete inglés», Salamanca, 1954).

HAYEK afirma que la supuesta incapacidad del Parlamento no se debe a motivos técnicos que impongan la delegación. Es que se le pide algo contradictorio: un acuerdo donde éste es imposible (Cfr. op. cit., páginas 66 y ss.). A la larga cree que «el sistema entero tendería hacia la dictadura plebiscitaria, en donde el jefe del Gobierno es confirmado de vez en cuando en su función por el voto popular, pero dispone de todos los poderes para asegurarse que el voto vaya en la dirección que desea» (página 71).

Análogamente LIPPMANN cree que es imposible para la colectividad el control efectivo del plan. Mientras los planificadores tienen por su parte que hacer todo lo posible para controlar a la colectividad. Y así se da la paradoja de que, buscando la seguridad, se da en manos de una dictadura de oligarcas ocasionales, sin legitimidad tradicional ni base constitucional, y a quienes no cabe sustituir sin recurrir a la violencia.

(72) O la «planificación de la planificación». Es decir, se trata de saber si el «agente de control y coordinación puede ser sometido a un control constitucional».

(73) HAYEK afirma que el *rule of law*, entendido en el sentido de DICEY, como «absoluta supremacía o predominio del Derecho común, como oposición a la influencia del poder arbitrario»; lo que «excluye la existencia de arbitrariedades, prerrogativas y hasta de una amplia autoridad por parte del Gobierno» es totalmente incompatible con la planificación (V. el capítulo VI, «Planificación y rule of law», pág. 75 y ss., op. cit.). HAYEK reconoce que en el límite el «Estado de derecho», en el cual «el Gobierno está sometido, en todas sus acciones, a normas fijas y conocidas de

miento normal de los tribunales (74). Mannheim opina que en todos estos problemas se debe atender a lo fundamental y no a lo accesorio.

En efecto, los cambios son ineludibles. Entre nosotros lo ha señalado bien Villar Palasí para el Derecho Administrativo (75), y Fuentes Quintana para el Derecho Fiscal, cuyo cambio de sentido político es obvio. Y lo mismo ocurre con el Derecho Mercantil, que tiende a ser sustituido por el Derecho Económico (76). Pero de aquí a concluir que un ordenamiento jurídico y un principio de control son incompatibles con la planificación, va un gran trecho.

antemano, normas que permiten prever con suficiente certidumbre cómo usará de la autoridad en cada circunstancia, de sus poderes coercitivos, y planear los propios asuntos individuales sobre la base de este conocimiento» (pág. 75), es un ideal inalcanzable; pero cree que el mantenerlo lleva a esta conclusión práctica: «debe reducirse todo lo posible la discreción concedida a los órganos ejecutivos dotados de un poder coercitivo» (página 76). Esto es posible si se tiende a la «creación de una estructura legal permanente, dentro de la cual la actividad productiva es guiada por las decisiones individuales», pero no en el caso de la «dirección de la actividad económica por una autoridad central». Esta distinción, básica para HAYEK y para LIPPMANN, no es, en la opinión del primero, más que «un caso particular de la distinción más general entre la supremacía de la ley y el gobierno arbitrario».

(74) LASKI y ROBSON han mantenido que los Tribunales Administrativos no deben mantener la actitud tradicional de la Magistratura, de defensa de los derechos e intereses del ciudadano, sino más bien asumir la de órganos de actuación de fines sociales y políticos. En sentido análogo, CARL SCHMITT distingue entre «Estado legal» y «Estado justo». Pero HAYEK critica: «la clase de justicia que opone a la justicia formal, implica necesariamente la discriminación entre las personas». En efecto, en la planificación, a diferencia de la reglamentación general (verbigracia, circular por la derecha o por la izquierda), se imponen a determinados grupos acciones positivas y previsibles; no bastan, pues, las «normas formales», y se retrocede volviendo a la obediencia de las personas más que a la de las leyes. A la larga surge «una nueva distinción de clases, que el aparato coercitivo de gobierno impone al pueblo» (pág. 77), y disminuye la seguridad general, de suerte que «cuanto más planifica el Estado, más difícil se le hace al individuo la planificación» (pág. 79).

(75) Ver su libro *Administración y planificación*, Madrid, 1952, y FERNANDO GARRIDO, *Las transformaciones del régimen administrativo*, 1954.

(76) Ver LORENZO MOSSA, *Principios del Derecho Económico*. Madrid, 1935. El concepto básico del Derecho Mercantil, que es el de «empresa», se transforma en los diversos tipos de lo que VERNUCOLI llama «empresas en mano pública» (empresas públicas, empresas de economía mixta, etc.).

Lewis C. Lorwin se ha planteado el problema en su límite. ¿Es conciliable el Estado planificador con el ideal democrático? (77). A su juicio, la democracia descansa en cuatro principios esenciales: a) La decisión final de la política general («public policy») por el pueblo. b) El cambio pacífico y sencillo del Gobierno, si su liderazgo deja de agradar a la mayoría. c) Formación libre —es decir, no «accionada, sino por libre discusión— de la opinión pública. d) Aquiescencia de las minorías a las resoluciones de la mayoría, que, a su vez, las respeta. Pues bien, Lorwin, que da por consumada la decadencia del Estado liberal —complemento necesario del «laissez faire» y que se va con él— se pregunta si, no obstante, los principios democráticos son conciliables con los elementos esenciales del «Plan State», que, a su vez, son estos: A) El Estado organiza el aprovechamiento a fondo de los recursos naturales y humanos, centralizando un poder antes repartido en unos centenares o miles de personas, que, en general, no estaban sometidas a más control que el del Derecho privado. B) Consiguientemente ha de producirse una fuerte centralización del poder económico y de las actividades individuales.

Pues bien, Lorwin considera que la convivencia de los principios de planificación y democracia no es de suyo imposible, si bien admite que esta adaptación exige ciertos cambios en las estructuras políticas de la democracia clásica (78). Lo mismo entiende Mannheim; a su juicio, el gran experimento del control del Ejecutivo por el Parlamento puede y debe ampliarse. Es más, en la época liberal existía una serie de controles (usos y costumbres, el propio mercado, etc.) que escapaban a la acción del Gobierno y, por lo tanto, también al control parlamentario. Ahora se trataría de un control sobre un Gobierno centralizado y, por lo tanto, más completo sobre la vida social. Nada hay, en opinión de Mannheim.

(77) «The Plan State and the Democratic ideal», en *Annals of the American Political and Social Science Society*, 1935.

(78) Es cierto que la democracia es lenta para la acción y que por sí sola no ha sabido resolver los conflictos entre las clases. Pero caben remedios, entre los que Lorwin menciona: a) La coordinación del pensamiento sobre los asuntos públicos, a través de un Consejo Económico Nacional o una Comisión Nacional de Planificación (hoy no faltan informes técnicos, estadísticos, etc., pero sí la coordinación). b) Equipar al Congreso o Parlamento con Comités técnicos permanentes. c) La representación funcional de intereses.

que no pueda realizarse de modo semejante entre los grandes valores de la experiencia parlamentaria: la sumisión de los administradores a un cuerpo representativo; el equilibrio logrado entre los varios grupos sociales representados en el Parlamento; el consenso entre grupos opuestos, logrado de modo racional; la oposición constructiva; la rotación de las élites.

La responsabilidad democrática no es, en efecto, incompatible con la «planificación racional». Se trata de un Gobierno distinto; más fuerte e intervencionista que los antiguos, controla positivamente gran parte de la vida, incluso el consumo (79), incluso el ocio, pues sólo así se dispondrá de las fuerzas necesarias para que el «ciclo económico», ese ciego Destino del mundo contemporáneo, deje de ser una fuerza inexorable de la Naturaleza, canalizándola definitivamente, sin limitarse a oponerle algunos diques ocasionales, e incluyendo no sólo ciertas garantías externas, sino el influjo psicológico de los ciudadanos. Con todo, una «soberanía totalitaria» no implica necesariamente la dictadura (80), es decir, el poder —políticamente— irresponsable (81), pues «en la naturaleza de la planificación y del mecanismo democrático no existe nada que los haga incompatibles entre sí» (82). El problema parece oscuro a quienes lo piensan en función de la lucha de clases, cuya temática está ya superada en realidad, y la planificación acabaría de liquidarla. En todo caso, la lucha de clases es un argumento más en favor de la planificación; y es evidente que en un Estado bien coordinado, se podría educar mejor a las masas y evitar sus explosiones, y hacer cada vez más remoto el peligro de subversiones y golpes de Estado.

El hecho de que en muchos países hayan coincidido planificación y dictadura, no demuestra, como cree Lippmann, que la plani-

(79) LIPPMANN afirma que no cabe un control económico, sin controlar el consumo, es decir, dictarle a cada uno lo que ha de comprar. Pero EWING entiende que, para garantizar a los pobres la adquisición de un mínimo, vale la pena de restringir el margen de las adquisiciones de lujo.

(80) MANNHEIM, *Planificación y libertad*, pág. 344.

(81) Op. cit., pág. 345.

(82) Se contraponen aquí la responsabilidad exigible ante otro poder político u otro poder social, o incluso ante un poder religioso, en cuanto se trate de un grupo humanamente localizado, como la Iglesia; a la responsabilidad excepcional ante la conciencia, la Historia, Dios, etc., por más que puedan ser tan eficaces o más que aquéllas.

ficación sea incompatible con el «gobierno de opinión». Este es un caso típico del sofisma «post hoc, ergo propter hoc». Lo ocurrido es exactamente lo contrario: que las masas han buscado instintivamente la solución a su inseguridad a cualquier precio.

Mannheim, por lo demás, no niega que hay de todos modos «dificultades sociales y técnicas para transferir los controles democrático y parlamentarios a una sociedad planificada» (83), a pesar de que, incluso, algunos sean funcionalmente más fáciles de aplicar en ésta (84). Pero esta es precisamente la gran tarea de la arquitectura política de nuestro tiempo.

Cada vez es mayor el número de problemas que exigen urgente solución en nuestras sociedades, las cuales sienten sobre todo la inseguridad como su gran mal, al que enfrentan como valor supremo la «seguridad social». Otra de sus obsesiones es la productividad, espoleadas por la superpoblación y el deseo de confort. Les preocupa la igualdad fundamental en los medios y en las oportunidades.

A esto no se puede contestar, como hace Von Mises, con que «el mercado es una democracia, en la cual todo céntimo da derecho a un voto», y que, si se abandona, no tiene más réplica que la dictadura (85). Los productores, con razón o sin ella (86), están invadidos por el complejo de la plus valía, y todas las técnicas de la racionalización son impotentes contra este hecho moral, que les desinteresa de una mayor productividad, aun cuando se les haga

(83) MANNHEIM, op. cit., pág. 350-351.

(84) Por ejemplo, la división de poderes (Cfr. pág. 346).

(85) LUDWIG VON MISES, *Socialism; an economic and sociological analysis*, Londres, 1951.

(86) El historiador objetivo tiene que reconocer que muchas de las críticas contra el sistema capitalista han sido desorbitadas por la propaganda. Sobre todo puede verse el libro colectivo dirigido por F. A. HAYEK, *Capitalism and the Historians*, Chicago, 1954. (La introducción de este libro puede verse también, con el título «Storia e Politica», en *Il Politico*, año XIX (1954), núm. 1, págs. 5 y siguientes.)

Muchas de las observaciones de HAYEK son sugestivas. Así, la afirmación de que el proletariado no es tanto una masa expropiada (de los medios de producción) como una masa adicional (de la población), cuya existencia hizo posible el capitalismo con su mayor productividad, y que, por lo tanto, se suele interpretar al revés el problema de la propiedad de los medios de producción: el capitalismo hizo que ya no fuese una condición necesaria para sobrevivir.

ver que una elevación efectiva del nivel de vida depende de ello. Finalmente, las «relaciones humanas» entre el personal dirigente y los trabajadores de las empresas han llegado en todas partes a un límite crítico de dificultad. Todo ello repercute de tal modo en las estructuras políticas, que no cabe ni por un momento el suponer que éstas, en todo caso, puedan quedar inmunes ante la presión de las fuerzas actuales.

Ni bastaría el simple recurso a las fuerzas morales, pues un moralista ha de tener en cuenta las estructuras de la sociedad, precisamente para comprender los problemas morales que en ella se pueden plantear (87). Por todo ello, después de exponer los temas centrales de la polémica sobre Planificación y Política, vamos a pasar a un análisis más detenido de los más importantes.

III. LA BUROCRATIZACIÓN DE LOS ESTADOS CONTEMPORÁNEOS Y SU REFLEJO EN LA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN

Si la *organización* es el gran fenómeno de nuestro tiempo —en lo económico, en lo social, en lo político—, no es menos cierto que el modo más importante de realizarla es la *burocratización*. Uno y otro fenómenos aún no han sido suficientemente estudiados (88), siendo así que son básicos para entender el problema de la plani-

(87) K. E. BOULDING afirma a este respecto que el ser un moralista no impide necesariamente la objetividad en la teoría social; y que, a su vez, un moralista ha de procurar ser, al mismo tiempo, un «social scientist», y sus «juicios morales deben basarse firmemente en un sano conocimiento de la estructura y de las dimensiones de la sociedad y de las relaciones causales que están operando, determinando el movimiento de sus innumerables e interconexas variables». (*The organizational Revolution*, páginas XIII-XIV.)

(88) La teoría de la organización es muy reciente (Estudios de CHESTER BERNARD, de TALCOTT PARSONS, de ROBERT LYND, de SELZNICK), y en concreto falta una teoría general adecuada de la organización y métodos administrativos (Cfr. DWIGHT WALDO, *The administrative State*, Nueva York, 1948).

La razón es, para NORTHROP, que hemos estado demasiado atentos a la lógica de los físicos, si bien DEWEY opina que, en realidad, no hemos sabido aplicarla a los fenómenos sociales, porque no la hemos entendido bien.

ficación. En efecto, como observa Wengert, sin una teoría adecuada de la organización administrativa, no se puede comprender el tránsito del Estado que se limita a la «policía» de la vida social («police State»), al Estado organizador de «servicios» («service State») (89).

El norteamericano Philip Selznick es uno de los que más han profundizado en la cuestión (90). Entiende que la *organización formal* es la expresión estructural de la *acción racional*. Ahora bien, las estructuras formales teóricas, según se desprende de sus estudios, nunca consiguen someter totalmente las «dimensiones no racionales» de la conducta organizadora. En efecto, las personas actúan como *un todo*, es decir, en función de todas sus vinculaciones afectivas, familiares, etc., y no simplemente en términos de sus *papeles formales* dentro de la organización. Por otra parte, la organización y sus miembros están sometidos a las presiones de un medio social más amplio.

Por lo tanto, una organización formal, en la sociedad humana, no es sólo un sistema, sino una *estructura social de adaptación*, en el sentido de que sus fines previstos, sus estructuras racionalmente ordenadas están moldeadas por fuerzas tangenciales: los grupos de presión, los mismos intereses del cuerpo de funcionarios, «la nariz de Cleopatra», etc. (91).

(89) De todos modos, hace tiempo que se reconoce que la burocracia es la medula del Estado moderno, después de los estudios de MAX WEBER, FRIEDRICH, FINER y tantos otros. Ver A. CARRO MARTÍNEZ, «La medula del sistema de poder en el Estado contemporáneo: la burocracia» (REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 77, 1954, págs. 105 y ss.), con la más reciente bibliografía.

(90) Ver su libro *TVA. and the Grass Roots; a study in the Sociology of formal organization*, Berkeley, 1949, donde continúa estudios anteriores sobre la teoría de la organización.

(91) SELZNICK concluye que es conveniente integrar el mayor número posible de estas fuerzas externas del medio social, por medio de procesos que él denomina de *recoptación*.

En todo caso, su análisis del experimento de la Tennessee Valley Authority (T. V. A.) de planificación de las fuentes de energía y los riegos en una gran zona hidrográfica, le lleva a conclusiones pesimistas: las concesiones del plan primitivo han tenido que ser tan grandes que en muchos puntos ha habido una *desviación total*, verbigracia, en el programa agrícola.

De esta consideración previa habría que arrancar en el planteamiento de los problemas de la burocracia, en relación con el de la planificación.

En su luminoso resumen sobre «Los servicios públicos en Europa», Sir Ernest Barker señala que todavía hacia 1660 el Estado monárquico y lleno de restos de la sociedad estamental, estaba muy diluído entre las fuertes ideas de Familia, Propiedad y Sociedad. Desde entonces, un proceso constante de crecimiento de los *servicios públicos* (militares y civiles): administración, reclutamiento, tributación, enseñanza y servicios sociales (92), ha llevado a la creciente burocratización del Estado, en una dirección de *organización racional y formal*, que alcanza límites fantásticos en nuestro tiempo de «gran gobierno» (93). Ahora bien, si la tendencia indudable de la burocratización es la de la *organización racional* (94), no es menos cierto que, por todas partes, observamos que cuanto más crece la organización administrativa, más se ve lo difícil que es lograr —en la práctica— su racionalización. Como una granja construída a trozos, donde cada generación pone su parche, surgen por todas partes «cuartas ramas», organismos autónomos, desconectados, irresponsables.

Pero no es sólo esto. El funcionario, por de pronto, procede de determinados grupos sociales, y una vez funcionario, propende a

(92) Distingue en éstos Barker 3 períodos: los que corresponden con la etapa agraria (auxilio a los pobres), con el primer período industrial (legislación de fábricas) y con el segundo período industrial (seguros sociales).

(93) *Big Government* es el título de un inteligente comentario de FRANK GERVASTI al informe de la Comisión Hoover sobre reorganización del Ejecutivo norteamericano.

(94) Los clásicos OGG y RAY consideran como principios claves de la organización administrativa los siguientes: a) Las múltiples tareas a realizar deben estar agrupadas de acuerdo con su naturaleza, y cada grupo, confiado a un número más bien pequeño de grandes Departamentos. b) Sobre base funcional, de modo que cada Departamento tenga «pleno control sobre un campo definido e integrado» (¿Pero quién pondría todas las fuerzas armadas y de seguridad en una sola mano?). c) Con claras líneas de control hacia abajo y de responsabilidad hacia arriba. d) Menos los «policy making officials», es decir, los jefes políticos superiores («at the top»), organización burocrático-profesional de todo el personal (OGG-RAY, *American Government*, pág. 312).

pertenecer a otros; esto nos lleva al problema de la Sociología de la Función Pública. Por otra parte, la mera existencia de grandes Cuerpos funcionarios y las tendencias estructurales que esto implica en el propio Estado, nos lleva al problema de las relaciones entre *régimen político y Administración*.

Veámoslos por separado:

A) *Burocracia como forma de dominación*

Max Weber ha dedicado a este punto estudios en cierto modo definitivos (95). La minoría gobierna siempre con la «ventaja del pequeño número», por medio de un «aparato de mando», o sea, una *organización de personas* que coadyuvan a la dominación. En la Edad Contemporánea, en que la *legitimidad* que justifica el mando tiende a ser de tipo *racional*, con tendencia precisa a la legalidad, la organización de mando ha sido cada vez más, lo mismo en la esfera económica (empresa capitalista) que en la política (Estado moderno) de tipo burocrático. Como dice Max Weber, el «tipo más puro de dominación legal» se ejerce «por medio de un cuadro administrativo burocrático», sea en la sociedad anónima (96),

(95) Ver *Economía y Sociedad*, vol. IV, págs. 85 y ss. Una magistratura burocrática (o un «office» en una gran empresa) se define por las siguientes notas: A) Atribuciones fijas y reguladas en cuanto a: a), actividades; b), poderes; c), nombramiento de personas. B) Estructura monocrática, jerarquía funcional y tramitación consiguiente. C) Técnica de expedientes y archivos, llevados por un cuerpo de auxiliares con separación entre la oficina o despacho y la casa y los asuntos privados. D) Concienzudo aprendizaje profesional. E) En principio, dedicación «full time». F) Procedimiento basado en normas susceptibles de estudio (jurisprudencia, contabilidad, etcétera). Desde el punto de vista personal, da lugar a una profesión, que lleva aneja una cierta estimación social, una tendencia a la inamovilidad, un principio de remuneración y jubilación y, en fin, todo lo que se contiene en la idea de un escalafón.

(96) La disciplina, como hoy la entendemos, tiene dos escuelas tradicionales: el Ejército y la gran empresa económica (cuyo origen, recuerda MAX WEBER, es la gran explotación con esclavos). Un regimiento y un banco, con su precisión astronómica.

en el partido de masas (97), en el sindicato (98) o en la Administración del Estado (99).

La burocracia es, en efecto, «la forma más racional de ejercer una dominación». Presenta en grado sumo las ventajas de precisión, continuidad, disciplina, rigor, confianza, calculabilidad, intensidad y extensión del servicio, aplicabilidad formalmente universal, susceptibilidad técnica de perfección, etc. Ahora bien, estas ventajas no son sólo de grado en nuestro tiempo: es que la Administración burocrática es «sencillamente inseparable de las necesidades de la administración de masas», de personal o de material (100).

No se concibe un diletantismo administrativo en el siglo XX. La opción es —y con esto llegamos al nudo de la cuestión— entre un sistema de burocracias descentralizadas, como el que ofrece la sociedad capitalista, o una burocracia centralizada, como prevé la planificación (101). Del mismo modo que en Egipto fué «la fatalidad técnico-económica de la distribución de las aguas» lo que creó el «aparato de escribas y funcionarios», que luego se empleó en las colosales construcciones militarmente organizadas, las ne-

(97) Es muy típica la diferencia entre los viejos partidos dirigidos por *notables* (honorarios) y los modernos con organización de masa burocrática. Democracia de masas es democracia burocratizada; y no se diga del caso de los partidos únicos.

(98) El propio MAX WEBER, y sobre todo R. MICHELS, han puesto de relieve que la burocracia, si bien de suyo propende a ser niveladora de los demás grupos sociales, propende también a ser de estructura interna monocrática y autocrática y no colegiada o democrática. Por eso, los partidos socialistas y los sindicatos obreros no son igualitarios, sino muy jerarquizados.

(99) A MAX WEBER le era cara la idea del Gobierno como empresa que ha concentrado los medios de control político y administrativo, y hoy avanza hacia otros sectores, y que funciona de modo racionalizado y calculable.

(100) Un mecanismo burocrático tiene sobre los demás procedimientos de administración la misma superioridad que la máquina sobre la manufactura; y en cuanto se trata de materias complicadas, es no sólo más preciso, sino más barato que el trabajo honorífico, que teóricamente es gratuito. Permite una mejor división del trabajo y una aplicación más uniforme del Derecho frente a las «fazañas» o «albedríos», o lo que R. SCHMIDT denominó «justicia de cadí».

(101) Y, análogamente, la defensa contra los abusos de la burocracia está en una contra-burocracia o burocracia de control, que puede imaginarse incluso en un sistema socialista.

cesidades de pacificación absoluta, de orden policial y jurídico, de higiene en las concentraciones urbanas, de mantenimiento eficiente de las comunicaciones (102), en fin, todas las características de la sociedad contemporánea de masas, exigen un alto grado de burocratización.

Por otra parte, la burocracia en un orden muy sólido, de difícil destrucción y con tendencia al crecimiento. Como prototipo de «acción societaria racionalmente ordenada» propende a lo automático de un mecanismo. Los *notables* pueden dimitir, dejar sus cargos cuando les conviene; los funcionarios, no, pues están vinculados o ellos *existencialmente*. La burocracia es un caso típico de grupo social urbano, separado de los medios directos de subsistencia: trabaja para quien le mande, sea el Gobierno tradicional, una Junta revolucionaria, un ocupante extranjero, etc. La experiencia demuestra, por otra parte, la rapidez y facilidad con que se reconstruye el aparato burocrático después de una guerra o una revolución, a pesar de las bajas, de la desaparición de archivos y expedientes, la destrucción de oficinas, etc. La cuestión pasa a plantearse en estos términos: «¿Quién domina el aparato burocrático existente?»

En todo caso, un orden burocratizado es muy sólido. La historia de Europa demuestra que, a partir de 1848, la revolución ha desaparecido en Europa, reemplazada por el golpe de Estado, cuya técnica es fundamentalmente apoderarse de los resortes burocráticos (103).

Esto supuesto, ¿qué ocurre en el Estado burocratizado? ¿Es dominado por la burocracia? ¿Se forma una casta de tecnócratas? Veámoslo.

(102) También las comunicaciones en el Valle del Nilo y los canales en Mesopotamia favorecieron un alto grado de burocratización, como las carreteras romanas, etc.

(103) Ver EUGENIO PENNATI. «Forma di trasmissione e conquista del potere», en *Il Politico*, año XVIII (1953), núm. 2, págs. 205 y ss.; GOROTSEFF, *Les Révolutions. Comment on les éteint, comment on les attise*, París, 1930; CURZIO MALAPARTE, *Técnique du coup d'Etat*, París, 1931.

B) *Burocracia y sistema social*

Empecemos por reconocer que hay una relación evidentemente importante entre el grupo de los funcionarios y los demás grupos que integran un sistema social.

Es evidente, ante todo, que el conjunto de los funcionarios constituye un *grupo social* (104) característico. Hay una cierta unidad en sus condiciones de trabajo, en la naturaleza y cuantía de sus ingresos, en los valores sociales y en las formas de vida, y, finalmente, en los juicios de la opinión pública, que imprimen carácter.

No es menos cierto que las diferencias internas son grandes y que sería exagerado hablar de una *clase* burocrática. Hay funcionarios en todas las clases sociales; pero se podría señalar una mayor frecuencia en las llamadas clases medias, cuyo elemento más típico son hoy día, probablemente, por más que en esto como en el resto de la clase media, se acuse una tendencia incontenible a la *proletarización* (105). Ahora bien, lo que no existe es una *casta*

(104) Es obvio que, como señala MAX WEBER, la burocracia presupone un cierto tipo de sociedad. Ha de darse una Economía *monetaria* («factor... de gran importancia para la estructura total de la burocracia») y el conjunto de elementos político-sociales que hacen posible un sistema fijo de impuestos (anotemos la desviación de estos principios, que reflejan el recurso por determinados sectores burocráticos a aranceles propios y otras fórmulas semejantes). Se requiere también un cierto desarrollo *cuantitativo* de la comunidad, y una ampliación *intensiva* y *cuantitativa* en el volumen interno de las tareas administrativas. Por eso, la sociedad de masas es el campo privilegiado de la actividad burocrática.

A su vez, el impacto social de la burocratización es muy claro: propende a la *nivelación*, al reclutar para los puestos sobre la base de la *capacidad* y ascender sobre el principio del *mérito*; exalta la *impersonalidad* del servicio y del mando, por su carácter formalista y objetivo, sin acepción de personas. Sin embargo, en la sociedad capitalista ha habido, como veremos, una cierta *plutocratización* de los puestos mejores, que exigen largas preparaciones, que a veces hacen esperar hasta los treinta años y más la posesión de la plaza.

(105) Ver mi trabajo «La crisis de las clases medias», en *Arbor*, cit.; y las comunicaciones sobre «Sociología de la función pública» presentadas al Congreso de Sociología de Beaune (1954), singularmente BERNARD GOURNAY, «Sociología de las relaciones internas en la Administración francesa»; GUY BRAIBANT, «Función pública y clases sociales en Francia»; PIERRE GRANDSEAT, «La alta Administración como fenómeno de clase»; ALAIN

burocrática. Los funcionarios están demasiado divididos en las distintas Administraciones como para poder presentar un frente único ante los demás ciudadanos y amenazar su seguridad colectiva (106). Sin embargo, este es uno de los puntos en que más insisten los críticos de la planificación: en el peligro de la formación de una superestructura burocrática, que maneje los poderes del Estado centralizado en beneficio propio, y con tendencia a formar una casta.

En las sociedades occidentales, aun las que más han avanzado en el camino de la planificación, el peligro se presenta como remoto. En la Francia actual, por ejemplo, después de las espectaculares nacionalizaciones de la postguerra, dos millones de agentes de la función pública (1 por cada 20 franceses), que manejan un presupuesto que es prácticamente la mitad de la renta nacional, se sienten mediocres y mal pagados y han considerado como una gran conquista social la posibilidad de ejercer el derecho de huelga (107). Es más, la distancia jerárquica ha disminuído, en cuanto

GOURDON, «Contribución al estudio de las condiciones de reclutamiento de los altos funcionarios en Francia»; H. TERRAILLON, «La función pública: la evolución de los orígenes sociales de los agentes de la función pública»; GILBERT MAUREL. «El funcionario francés y el poder estatal moderno».

(106) BERNAD GOURNAY plantea el problema interesante de analizar dentro de una determinada Administración: a), los grupos internos de funcionarios; b), las relaciones existentes entre dichos grupos; c), los juicios que recíprocamente se merecen.

Entre los principales antagonismos destaca: 1. Por la *función* (verbigracia, administradores generales, v. técnicos especialistas). 2. Por las *condiciones de trabajo* (verbigracia, administración central, v. provincias, Ultramar, extranjero, etc.). 3. Por criterios *socio-económicos* (verbigracia, niveles de remuneración, diferencias de reclutamiento y de formación). 4. Otros criterios: funcionarios ligados al poder político, v. funcionarios tradicionalmente independientes (jueces, profesores); administraciones antiguas, véase cuerpos de reciente creación, etc.

(107) El sindicalismo y las huelgas de funcionarios (o «advertencias» corporativas al Gobierno, como en el caso de la Policía en el «affaire» «des fuites», en torno al Comisario Dides) son el caso límite. El diario francés *Figaro*, publicó la siguiente nota el 28 de septiembre de 1954. «El Sindicato C. F. T. C. del Cuerpo de los oficiales de Policía, de la Policía de París, expresa su profunda estupefacción y la inquietud provocadas en sus filas por el «affaire Dides». Sin querer emitir un juicio sobre el fondo de este asunto, este Sindicato eleva sus más vivas protestas contra la detención, formalmente ilegal, de un Comisario de Policía de París, cuyo valor profesional, competencia y patriotismo no son puestos en duda por ninguno de sus miembros. Llama, por otra parte, la atención sobre las consecuencias

a la remuneración, tanto o más que en otras esferas. Estimada de 1 a 25 hacia 1914, se reduce, con los impuestos, de 1 a 5 en la actualidad. No se ve el gran peligro de una era de servidumbre administrativa, como no sea para los propios funcionarios.

Las actuales burocracias propenden, aparte de la tendencia general a su crecimiento (108), a ser precisamente más representativas de toda la sociedad: los dos sexos están cada vez más igualmente representados; el reclutamiento, que antes se hacía predominantemente en la alta y media burguesía, tiende a generalizarse, y las reformas en el sistema general de la Educación nacional impulsan en esta dirección (109). Aun puede apreciarse en la Inglaterra actual un predominio de Eton y Oxford en los «senior civil servants»; pero esto nada querrá decir con el nuevo sistema de becas inaugurado por el Gobierno Attlee. Lo mismo ocurre en los Estados Unidos, con las facilidades universitarias dadas a los veteranos. En Francia, antes de 1945, eran evidentes las conexiones entre los «grands Corps de l'Etat» (Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, Inspección General de Hacienda, etcétera), y la gran burguesía financiera; pero la creación de la Escuela Nacional de Administración (110), con el ingreso en la misma por doble oposición, con cupos iguales para estudiantes y funcionarios, ha cambiado sustancialmente los datos del problema (111).

incalculables que un asunto de esta naturaleza puede ocasionar en el seno de la Prefectura de Policía y, sobre todo, el peligro que entraña, de descorazonar a los Policías para que, en adelante, crean en su misión.»

(108) Ver el clásico estudio de H. FINER en *The theory and practice of modern Government*.

(109) Incluso cabe decir que la gran proporción de funcionarios que hoy hay en relación con el total de funcionarios, hace que cada vez el tipo general de vida y el status social se fijen y midan por relación a aquéllos.

(110) Ver la comunicación citada de PIERRE GRANDSEAT, centrada en la Inspección General de Finanzas.

Sobre la E. N. A. ver el *Rapport du Directeur de l'Ecole á son Conseil d'Administration, 1945-1952*, París, 1952; *Epreuves et statistiques des concours de 1953*, París, 1954; *Concours et scolarité*, París, 1955.

(111) Anotemos de pasada que en el sistema capitalista es precisamente donde la alta burocracia ha tenido una situación peligrosa para el bien común, recibiendo en sus cuerpos a jóvenes de los grupos dominantes, que, años después, bien informados de las técnicas administrativas y fiscales, volvían a los Bancos y a los Consejos de Administración, y a veces ejercían simultáneamente estas dos burocracias, en más de un sentido incompatibles.

¿Ocurrirá algo diferente en régimen de planificación total? No hay duda de que en Rusia y en los países satélites el orden nuevo ha creado nuevos grupos dirigentes, y que éstos han logrado mantener un *status* diferencial en la sociedad «sin clases», es decir, en la sociedad proletarizada de arriba abajo. Pero también allí aparece, por encima de los técnicos (los ingenieros, los administradores, los managers), un grupo político dominante, *no burocrático*, que define los objetivos políticos principales, es decir, las metas del *plan*.

Esto nos lleva a la tercera cuestión: la burocracia como *poder*, y su control.

C) PODER BUROCRÁTICO Y PODER POLÍTICO

No se entiende el poder del Estado actual sin su *medula*: su ejercicio por la burocracia. Ahora bien, al ejercer el poder, ¿se lo ha apropiado? Muchos creen que sí (112), y tienen razón en parte; pero esto ha de matizarse.

Refiriéndose a sus dos grandes vertientes, es decir, la burocracia militar y la burocracia civil, decía Max Weber que «en un Estado moderno el poder *real*, que no se ejercita en los discursos parlamentarios ni en las declaraciones de los monarcas, sino en el manejo de la Administración, en la vida cotidiana, está, necesaria e inevitablemente, en manos de la burocracia»; siendo, por otra parte, el grado de *burocratización* la medida de la *modernización* de un Estado (113). Ahora bien, ya hemos visto que la burocracia no es un grupo homogéneo, sino que reproduce en su seno todas las diferencias y contradicciones de la sociedad. Más bien propende a ser un instrumento, cuyo problema fundamental es el de *dirigirlo* y *controlarlo*. La organización burocrática puede emplearse al servicio del capitalismo o el socialismo del Estado o de una política de clases medias. La Historia refleja que, según los demás componentes del complejo político, la burocratización puede producir resultados muy diferentes.

(112) Así, dice CARRO MARTÍNEZ en su artículo citado: «La burocracia ha surgido sumisa al poder y obediente a la política. Tras un proceso histórico no muy largo, la burocracia se ha montado sobre el poder y condiciona la política» (pág. 107). Pero, a su vez «la burocracia, al participar en el ejercicio del poder, lo institucionaliza» (pág. 127).

(113) Y también de la *socialización* de la Sociedad.

No se niega que la burocracia llega a ser *un poder* dentro del Estado, «siempre muy grande» —añade Max Weber—, sea quien sea el soberano (un estamento, el Parlamento, el pueblo, un dictador, etc.). Lo que se quiere es señalar, precisamente, de acuerdo con la tesis de Hyneman (114), que, contrariamente a la apreciación vulgar, el problema principal no es el tamaño o el costo de la burocracia, ni siquiera la *amplitud de las funciones* que se le encomiendan, sino que estriba en cómo se la puede *dirigir y controlar* (115).

Este problema ya se lo plantearon Max Weber en Alemania (116) y Joseph Barthélemy en Francia (117) al final de la primera guerra mundial. Barthélemy señaló la necesidad de coordinar la *competencia* con la burocracia, a través del análisis del ejemplo inglés, con la doble jefatura política y administrativa de los departamentos. Max Weber entró aún más a fondo en el problema de burocracia, dirigentes políticos y control, preocupado por la derrota de su país, que, dotado de una espléndida burocracia, no supo darle la adecuada dirección política (118), viendo la superioridad también en el sistema parlamentario inglés y en su capacidad de incorporar al pueblo a las empresas del Gobierno.

(114) CH. S. HYNEMAN, *Bureaucracy in a democracy*, Nueva York, 1950. El libro se basa (pág. 10) en este postulado, «deliberadamente impreciso»: «el poder del Gobierno, y por lo tanto, el poder de la burocracia, deben ser ejercitados dentro de límites que sean aceptables para el pueblo americano en su conjunto (as a whole); reconociendo la dificultad que tiene, a estos efectos, el concepto de mayoría (Cfr. W. KENDALL, *John Locke and the doctrine of Majority Rule*. Ver también «Bureaucracy and temocratic Governmente», en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Marzo, de 1954.)

(115) HYNEMAN entiende que la misma *organización* burocrática (compartimentada en departamentos, agencias, órganos locales, etc.), impide que los varios millones de funcionarios formen un bloque, y que sólo una *leadership* políticamente controlada podría enfrentarla, en sus acciones, con los intereses del pueblo.

(116) *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania* (traducción), Bari, 1919.

(117) *Le probleme de la compétence dans la démocratie*, París, 1918.

(118) Ya Novalis se lamentaba de que «ningún Estado ha sido administrado jamás de manera tan semejante a una fábrica como Prusia desde la muerte de Federico Guillermo. HAYEK afirma, por otra parte, que la tendencia burocrática del prusianismo explica el arraigo que allí tomó el socialismo, y suscribe la apreciación de MAX WEBER, de que Alemania, desde la desaparición de Bismarck, estuvo gobernada por empleados.

Para Max Weber el control parlamentario es capaz de resolver los tres problemas graves que plantea la burocratización a la política moderna: a) ¿Cómo es posible salvaguardar algo de libertad ante la universal tendencia a la burocratización? (119). b) ¿Cómo será posible controlar políticamente a la casta burocrática? (120). c) ¿Cómo se suple lo que la burocracia no puede dar, es decir, los hombres políticos, los empresarios que asumen el riesgo, los dirigentes propiamente dichos? (121). El Parlamento, como «representación de los súbditos gobernados con los medios de la burocracia», puede, en efecto, a juicio de Max Weber: 1), suministrar los jefes y contribuir a su designación; 2), exigir de éstos la responsabilidad parlamentaria; 3), ejercer el control de la Administración.

Probablemente Max Weber supervaloró el ejemplo inglés, cuyos complicados mecanismos son de tan difícil imitación (122); desde luego, la República de Weimar no correspondió a sus esperanzas (123). En la actualidad un examen cuidadoso del problema se está realizando en el sistema presidencial norteamericano (124), donde se inició la reforma de la Administración en la época del «New Deal», y se han realizado después de la guerra las dos grandes encuestas de las Comisiones presididas por el ex presidente Hoover.

Hyneman se ha planteado concretamente los posibles peligros que la burocratización podría presentar para la democracia (125). ¿Podría pensar en influir en su provecho en las elecciones? No parece fácil. ¿Podría informar mal al pueblo sobre los problemas

(119) Este es el tema tan brillantemente recogido por K. MANNHEIM: libertad y planificación.

(120) Este es el tema de BARTHÉLEMY y de HYNEMAN: democracia y burocracia.

(121) Este es el gran tema de la clase dirigente, de la élite. Ver mi libro citado *La crisis del Estado*.

(122) Ver mis trabajos citados: *El Gabinete inglés y la Legislación delegada y su control de la Gran Bretaña*.

(123) En cambio, en Inglaterra la situación continúa siendo satisfactoria. De todos modos, ya vimos que HAYEK afirma que el Parlamento sólo puede fiscalizar, cuando establece un acuerdo general y delega la ejecución del detalle. Pero si el Gobierno le presenta un plan, para aceptarlo o rechazarlo en bloque, y sin someterle todas las implicaciones posibles, entonces la discusión sólo servirá de válvula como «eficaz medio de difusión de las respuestas oficiales a las reclamaciones».

(124) Ver mi libro *La reforma del Congreso de los Estados Unidos*.

(125) Op. cit., pág. 26 y ss.

(«issues») sobre los que haya de decidir? Tampoco es muy viable con libertad de prensa. Otras hipótesis: iniciar y continuar programas que sean positivamente contrarios a la voluntad general, o bien dejar incumplidas las acciones que el público espera de la burocracia en un sector determinado, o bien, finalmente, que la ineficiencia burocrática contribuya a destruir la fe en el gobierno popular.

Todos estos supuestos son de difícil realización, si los órganos constitucionales cumplen con su misión, es decir, si el presidente con la suya de *leader* nacional y de *chief executive*, y el Congreso define bien los programas políticos («policies») (126). Es evidente que un programa legislativo depende de cómo se le *administre* (127). Pero este sigue siendo un problema de dirección y control de la burocracia; es decir, de una clara exposición del plan, de lo que el Congreso quiere, y del adecuado establecimiento de una organización administrativa conveniente.

Lo primero exige que los órganos deliberantes se concentren cada vez más en las *líneas generales* del plan, dejando la organización y los detalles al jefe (también representativo, en el caso del presidente americano) de la Administración; conservando, por otra parte, el Presupuesto (128) y la investigación de casos concretos. Lo segundo requiere la solución acertada de los tres problemas básicos de la *organización administrativa*: la *distribución* de acti-

(126) En plena crisis, un proyecto de ley que otorgaba nada menos que 5.000 millones de dólares para un programa de obras públicas (con destino a aliviar el paro) iba concebido en términos tan generales que un senador propuso esta nueva redacción: «Artículo 1.º El Congreso presupuesta 5.000 millones para que el presidente los use como quiera. Artículo 2.º Si a alguno no le gusta, será multado con 1.000 dólares.

Ahora bien —y aquí está todo el problema de la legislación delegada—, ¿hasta qué punto es posible detallar una programa de «relief and recovery» o una ordenanza de necesidad? La superación de la vieja distinción de Política y Administración, tan clara para LOCKE y GOODNOW, es evidente en estos tiempos de crisis.

(127) «El carácter del Gobierno que el pueblo americano obtiene, depende, en última instancia, del modo en que sus programas políticos sean administrados. Los hombres y mujeres que administran un programa gubernamental, tienen, de modo inevitable, el poder de derrotar los propósitos que el Congreso ha tenido en su mente al establecer los programas.» (HYNEMAN, op. cit., pág. 94.)

(128) «La legislación de control fija los objetivos y establece los límites para el trabajo de la organización administrativa; el Presupuesto anual regula la medida de su trabajo para el ejercicio económico» (HYNEMAN, op. cit., página 119 y ss.).

vidades entre los diversos departamentos y organismos: el carácter del *cargo superior* de cada Departamento u organismo, la *organización interna* de cada uno de éstos (129). Los organismos administrativos, en efecto, pueden ser articulados de modo muy diverso (130) y en forma que no sólo afecte a la eficiencia, sino a la significación político-social.

En todo caso, no hay líneas necesarias de desarrollo: el Gobierno y la Administración no son máquinas, sino instituciones humanas (131). Pueden y deben ser adaptadas a nuevas necesidades, sin temor a que, como un *robot*, se vuelvan contra sus autores. Ese fenómeno impresionante que Johnson ve en el crecimiento de los servicios públicos y de la importancia de la burocracia, no debe asustarnos. Reconozcamos con Gibbon que el sistema de reclutamiento y ascenso por mérito es «uno de los mayores inventos, en materia de gobierno del siglo pasado», y que si, como dice John Dewey, «el Estado es lo que son sus funcionarios», el problema está en hacer que éstos sean lo mejor posible.

Por lo demás, es claro que se impone una zona no burocrática en lo alto de la Administración. Como se dice en Norteamérica: «*expert must be on tap, but not on top*». No sólo la política tiene exigencias de lealtad a personas (132) y a programas (133), sino

(129) Cfr. HYNEMAN, *op. cit.*, pág. 96. El *Report of the President's Committee on Administrative Management*, de 1937, estimaba ya que estos tres problemas debían ser resueltos por el propio presidente.

(130) Cada organismo deriva características propias de: a), el carácter de la tarea que se le encomienda; b), de su propio tamaño y de la localización de su personal; c), de la distribución interna de la autoridad; d), del carácter del cargo que la ejerce en su más alto grado. (HYNEMAN, *op. cit.*, páginas 423 y siguientes.)

(131) El citado informe norteamericano de 1937 sobre la Administración dice: «Es totalmente humana; no consiste tan sólo en arreglos de procedimiento, habilidad y números, sino aun más en las actitudes, los entusiasmos y la lealtad. No es ciertamente una máquina que pueda ser considerada aparte, vuelta a replantear y montada de nuevo sobre la base de leyes mecánicas. Se parece más bien a un organismo vivo. La reorganización del Gobierno no es una tarea mecánica. Es una tarea humana y debe plantearse como un problema de moral y de personal, tanto como una cuestión de lógica y de administración. (*Report, cit.*, pág. 38.)

(132) Tiene que ser totalmente excepcional un caso como el de la famosa presentación de Franklin K. Lane a Woodrow Wilson: «Señor Presidente, soy su Secretario del Interior».

(133) La segunda Comisión Hoover acaba (febrero de 1955) de emitir

que el liderazgo es insustituible en el Gobierno, y más aún si se trata de un Gobierno planificador.

En todo caso, un análisis del problema burocrático no muestra nada que impida la formación de una *burocracia responsable*, siendo ésta una de las grandes tareas de la arquitectura política de hoy.

IV. LAS EXPERIENCIAS EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN

En la segunda mitad del siglo XX la planificación no es una utopía, una hipótesis de trabajo o una profecía. Disponemos de ejemplos de planificación regional (134), nacional (135) e incluso internacional (136), y sabemos los efectos que produce en la es-

su primer informe al Congreso. Integrado por siete republicanos y cinco demócratas, si bien ha aconsejado la definitiva liquidación del «patronage» en las escalas inferiores de la Administración (verbigracia, en las plazas de carteros locales aún sometidas al «spoils system»), ha propuesto, en cambio, la ampliación del número de cargos políticos en lo alto de la Administración para cubrir todos los puestos que exigen el establecer y defender «public policies». Para contrapesar este elemento político se propone la constitución paralela de un «senior civil service» de 1.500 a 3.000 miembros de la más alta calidad neutral y bien pagado, que asegure la continuidad a ese nivel; trazándose una línea muy precisa (que hoy no existe) de división del trabajo entre ambos grupos.

(134) Ver, por ejemplo, J. M. RAY, «The influence of the T. V. A. on government in the South», en A. P. S. R., 1949. (El balance es, en su conjunto, favorable).

(135) Ver, verbigracia, sobre el caso ruso: NAUM JASNY, *Results of Soviet Five-Year Plans* (en WALDEMAR GURIAN y otros, *The Soviet Union: background, ideology, reality*, Notre Dame, 1951, pág. 31 y ss.); S. N. PROPOKOVICZ, *Russlands Volkswirtschaft unter den Soviets*, Zurich, 1944; G. DOBBAR, *L'economia programmatica nell'URSS*, Florencia, 1933; C. BETTELHEIM, *La pianificazione sovietica*, Milán, 1947; GRIZIOTTI-KRECHSMANN, «Pianificazione collettivista e piena occupazione», en *Il Politico* (año XV, 1950, número 3).

Para Inglaterra, ver E. F. M. DURBIW, *Problems of Economic Planning*, Londres, 1949; JOHN JEWKES, *Ordeal by planning* (hay traducción española: «Juicio de la planificación», México, 1950); BARBARA WOOTON, *Freedom under planning* (trad. esp., Méx., 1946).

Un buen libro de conjunto sobre las experiencias de la planificación en catorce países es el de SEYMOUR H. HARRIS, *Planeación económica; exposición y análisis*, Nueva York, 1949 (trad. española, México, 1952).

(136) Todavía en período de estudios y propuestas, pero con enormes posibilidades a través del Consejo Económico y Social de la O. N. U. y

estructura económica (137), social (138) y política (139) y el modo de comportarse, en relación con ella, de los diversos órganos constitucionales, lo mismo legislativos (140), ejecutivos (141) o judiciales (142). Disponemos de ejemplos de planificación total, como en la U. R. S. S., o limitada, como en Inglaterra; hemos visto a unos países avanzar en este camino y a otros retroceder, como en la Inglaterra posterior al triunfo conservador de 1951 (143) o en

de sus Agencias especializadas, como la U. N. E. S. C. O., la O. M. S., la F. A. O., etc.

Los programas de asistencia técnica son ya una realidad en la esfera multilateral como en la bilateral. Y son muchos los que estiman que el orden internacional no es posible «si cada país es libre para emplear cualesquiera medidas que considere adecuadas a su interés inmediato, por dañosas que puedan ser para los demás» (ROBBINS, *Economic Planning and International Order*, 1937). Es decir, que el individualismo ha de abandonarse lo mismo en la esfera internacional que en la interna.

Para los teóricos de «One World» la planificación internacional es un «next step» obvio. De hecho ya existe una «Economía mundial» y una «civitas máxima» de la técnica y de las comunicaciones. LASKI afirmaba de modo terminante: «Una sociedad internacional exige una planificación económica mundial».

Frente a esto, los críticos afirman: a) Que transferir la planificación a la órbita internacional, es aumentar aun más sus peligros y dificultades. b) Que en lo internacional aún será más imposible la planificación por procedimientos democráticos, no habiendo más salida que la hegemonía en interpretaciones extremas como la «Grossraumwirtschaft», el «Herrenvolk», etc. c) Que la «Sociedad Soviética de Naciones» refleja cómo unas zonas tienden siempre a dominar y explotar a otras, como hace Rusia con Checoslovaquia y Rumania, etc.

(137) Ver F. MURILLO FERROL, «El poder económico», en *Revista de Administración Pública*, vol. I, 3 (1950), págs. 255 y siguientes.

(138) Ver GARCÍA PELAYO, «Sobre los supuestos y consecuencias de la nacionalización», en el número citado de la *Revista de Administración*.

(139) Ver SÁNCHEZ AGESTA, «Planificación económica y régimen político», en *ídem ídem*.

(140) Ver E. C. BANFIELD, «Congress and the budget: a planners criticism», en *A. P. S. R.*, 1949.

(141) Ver nota 88.

(142) Ver el clásico libro de Lord HEWART, *The new despotism*, 1929, y W. A. ROBSON, *Justice and Administrative Law*, 2.^a ed., 1947.

(143) Son interesantísimas a este respecto las dos grandes leyes desnacionalizadoras del actual Gobierno Churchill, la «Transport Act», de 1953, y la «Iron and Steel Act», del mismo año, y la respuesta laborista a las mismas en su nuevo programa político «Challengue to Britain».

los Estados Unidos, que hoy revisan el «New Deal» y el «Fair Deal».

Pues bien, ¿cuáles son las principales conclusiones que cabe obtener de las experiencias ya realizadas, en relación con los puntos de vista expuestos? (144). Nos interesan tres puntos básicos:

A) Qué relación hay entre los *objetivos* que se han propuesto las diversas experiencias planificadoras y los *resultados*.

B) Qué *impacto* han producido dichas experiencias en la estructura social y política y en el ordenamiento jurídico correspondiente.

C) Qué métodos parecen más adecuados en la arquitectura política, en el procedimiento administrativo, etc., para lograr la *eficacia* de la empresa planificadora, y el máximo de garantías para los individuos y los grupos.

A) Evidentemente no se trata de una cuestión fácil de declarar. Los dos títulos famosos de dos libros, *El triunfo del plan quinquenal*, de J. Stalin, y *El fracaso del plan quinquenal*, de L. Trotsky, nos relevan de desarrollar los complejos problemas políticos que van implícitos en un juicio de esta naturaleza. El resultado del plan en Checoslovaquia o en Argentina, será enjuiciado de modo muy distinto por un desposeído o un beneficiario.

Ahora bien, una comprobación parece imponerse: los planes han permitido crecimientos importantes de la producción total, cambios sustanciales en la distribución, y, en definitiva, alteraciones de estructura sin precedente, a un ritmo antes imprevisible. Aun descontando lo que haya en ello de propaganda, los planes rusos señalaban para 1949 (y a pesar de los tremendos destrozos de la segunda guerra mundial) un aumento de la producción industrial superior al 900 por 100, y de la renta nacional de 680 por 100, en relación con las cifras anteriores al primer Plan Quinquenal. Cualesquiera rebajas prudentiales que introduzcamos impiden discutir que los planes han logrado la industrialización de Rusia en un plazo brevísimo y en términos que han transformado radicalmente los datos económicos y militares del mundo actual. No importa ahora ver a costa de qué sacrificios en otro orden de valores. Pero es

(144) Cfr. en particular el libro de HARRIS, *Planificación Económica*, cit.

perfectamente comprensible que los pueblos asiáticos, que ahora despiertan al conjunto de la técnica europea y norteamericana, deseen recurrir a la planificación para «quemar las etapas» y saltar de la era del camello a la del tractor.

Las opiniones son menos unánimes respecto a los resultados en los países que han llegado a la planificación después de estar ya superindustrializados y en los supercapitalistas. La experiencia ha sido menos avanzada (145), y por lo menos es más difícil ponerse de acuerdo en lo que *hubiera* pasado de otro modo. Un libro como *The road ahead* (146), de John T. Flynn, nos describe la ruina de Inglaterra por la planificación socialista, y afirma que lo mismo ocurrirá a los EE. UU., si siguen el camino iniciado por el New Deal. Pero también hay un hecho: en momentos de crisis grave, como la guerra (147) o un bache en el ciclo económico, las sociedades occidentales recurren a la más severa planificación, y las crisis han pasado a ser la situación normal en nuestro tiempo.

B) Las consecuencias de la planificación han sido muy amplias. En la estructura económico-social, en la estructura propiamente política, en la organización administrativa, en el sistema jurídico... Por de pronto, se han alterado los centros de gravedad en el control de la sociedad: se ha producido lo que Murillo Ferrol llama el asalto a la fortaleza del poder económico, a través de la ocupación del poder político. Siguiendo la distinción de Ripert no sólo se ha procurado limitar la *riqueza de goce*, sino que se ha ido especialmente contra la *riqueza de poder* (148). Esta última care-

(145) En Inglaterra, el Gobierno socialista de 1945 a 1950 hizo aumentar en un 50 por 100 el número de personas empleadas en el «sector público de la economía». Pero en 1950 todavía el total de éstas era el 22,5 por 100 de todas las personas empleadas civilmente, frente a 77,5 por 100 del sector privado. Ahora bien, en el sector público están sectores claves, como la minería, las fuentes de energía, etc.

En los Estados Unidos la experiencia ha sido aún más limitada.

(146) 1949.

(147) Téngase en cuenta que la guerra fría es la expresión que hoy usamos para designar el grave fenómeno de la guerra permanente. Convertida en vehículo de la revolución, RIAZANOV define «la guerra del Estado proletario» como «la continuación de la Revolución, pero con otros medios». Ver FILIPPO BARBANO, «Comunità di difesa e nuove concezioni di guerra» (en *Il Politico*, año XIX, 1954, núm. 2, págs. 290 y ss.).

(148) Cfr. G. RIPERT, *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, París, 1946.

cía prácticamente de límites en la «sociedad adquisitiva»; en la sociedad planificada estará severamente limitada y controlada. Las grandes nacionalizaciones de las industrias clave han impedido ciertas posibilidades de triunfar. Pero hay, como observa Federico Rodríguez, un aspecto positivo de la *función destructora* de la planificación. «La «nacionalización-sanción» puede a veces ser una «nacionalización-resentimiento». Pero hay también una «nacionalización-remedio». En todo caso, la experiencia demuestra que la apertura de estos *frentes de trabajo* es posible, e incluso que cabe despertar en ellos entusiasmos y emulaciones comparables al de los frentes militares de la defensa patria. En la lucha económica, como en la bélica, triunfará la nación que escoja mejor sus líderes y organice mejor sus recursos (149).

Por otra parte la experiencia confirma en parte las previsiones de los críticos, de que la planificación refuerza los poderes del Estado y afirma la tendencia a la burocratización. Digamos que, como observa García Pelayo, ello es, en realidad, uno de los *motivos* (no simplemente una *consecuencia*) de la planificación. Así, la situación de inseguridad típica de una era de guerra total ha hecho vital el control por los poderes públicos de ciertos sectores industriales, de la investigación científica, etc., con la consiguiente reducción de la esfera de los individuos y los grupos. Aceptado, por otra parte, un programa de reforma social, la ampliación del poder, en esta dirección de la unión del poder político y económico, es inevitable, para poder responder del «bienestar general». Ahora bien no siempre este aumento del poder ha sido desproporcionado, en función de las ventajas creadas: el ejemplo inglés parece concluyente a este respecto. Posiblemente la creencia en un orden político-social perfecto tenga que llevar inevitablemente a la dictadura, es decir, a la total centralización del liderazgo, y al control absoluto del pensamiento, del mismo modo que el escepticismo o el relativismo total en cuanto a los valores morales y sociales no tenga más salida que la democracia, como piensa Kelsen (150). Pero entre uno y otro extremo caben límites intermedios. El ejemplo

(149) Ver. J. B. CONDLIFFE, «The distribution of power and leadership», en *The World's economic future* (Obra colectiva), 1938.

(150) *Esencia y valor de la democracia*, traducción Labor. FINER señala que la democracia, por lo demás, *difunde* el liderazgo, no para que desaparezca, sino para que sea *más abundante*.

inglés demuestra que es posible un acuerdo sobre el «mínimo británico» y dejar un margen relativamente amplio, por encima de él.

Como observa Mannheim, «la sociedad no es una comunidad de ángeles, un sistema social que funcione sin presión alguna y en donde todo pueda basarse en un consenso espontáneo y absoluto» (151). Creer que los cuadros existentes de presión son los naturales porque hemos nacido en ellos, es absurdo, es decir, que no se pueden defender como «si fueran eternas las formas existentes de opresión social y política, y no tratar de modificar las técnicas sociales al uso». Estas formas han caducado en muchos países, como lo revela el recurso constante en ellos a procedimientos de emergencia. Esta situación de crisis ha abierto el camino a dictaduras demagógicas, que han reducido a las masas al pánico y a la desesperación, ofreciéndoles «chivos emisarios» para distraerlas de sus verdaderos problemas, imponiendo una disciplina inútil por el terror ilimitado, empleando recursos de propaganda y de policía secreta, que embrutecen, en vez de elevar a los pueblos. Pero esto confirma y no niega el problema de revisar las sociedades liberales, que, repetimos, pueden permitirse aumentar mucho sus controles, precisamente para no caer en la dictadura totalitaria.

De todos modos, es evidente que la planificación está destinada a provocar grandes cambios en la organización constitucional, lo mismo si los poderes de planeamiento van a autoridades políticas propiamente dichas, que si, bajo su control, a organismos corporativos. Aumenta la importancia del Ejecutivo (152); cambia el sen-

(151) *Diagnóstico de nuestro tiempo*, pág. 158.

(152) Observa el profesor SHANNON que el líder actual vuelve a ser, como en las sociedades antiguas, un *maestro*. Nuestro tiempo vuelve a ser un período de personalidades dominantes. En efecto, las instituciones educativas han quedado inadecuadas, y también la prensa, radio, el cine, etcétera, están lejos de encontrar sus responsabilidades en la sociedad actual. Ello repercute en una carga adicional, que pesa sobre el liderazgo político, sobre todo en las sociedades muy secularizadas. Ciertamente que la tecnología, como ya indicamos, ha proporcionado nuevos instrumentos de cohesión social, facilitando incluso la tendencia natural de las masas a despreocuparse, descansando en esperanzas carismáticas desorbitadas. Todo ello tiende a centrar las cuestiones en torno a una personalidad (incluso en detalles ínfimos: el gesto, la sonrisa, etc.), más que a problemas (*issues*) o programas (*policies*). Pero ello es sociológicamente inevitable. El pueblo es mejor juez de hombres que de problemas y ello por educado que se le suponga.

tido de los Cuerpos deliberantes, en los que el acento se transfiere de la legislación al control (153); los Tribunales se enfrentan con problemas nuevos (154); el federalismo se encuentra superado ante las nuevas cuestiones económicas, planteadas en un área más amplia (155); surgen, en cambio, nuevas posibilidades para órganos de tipo asesor y para la acción directa de los ciudadanos (156), cambiando, en su conjunto, ciertos aspectos elementales del proceso político, en cuanto relación entre gobernantes y gobernados (157). Sobre todo, la *parte dogmática* de las Constituciones ha de adaptarse a los nuevos *finés* (158).

(153) Ya hemos estudiado este problema en *La reforma del Congreso de los Estados Unidos*, cit.

(154) Ya está lejano el punto de vista pesimista de Lord HEWART en *The new despotism*. Con todo, es evidente que quedan muchos problemas por resolver. La experiencia de los Estados Unidos, en el enfrentamiento del Tribunal Supremo con el New Deal, demuestra que determinada concepción de la seguridad y el control jurisdiccional son incompatibles con la planificación. Pero no otras. Análogamente, mientras hay jueces independientes, no hay Estado totalitario. El recurso inglés «ultra vires» es típico, por lo demás, de las posibilidades de vigilar la legislación delegada. Cfr. mi artículo citado.

(155) En Alemania la planificación económica se llevó por delante los restos del federalismo, y lo mismo ocurrió en la U. R. S. S.

En medida muy distinta el impacto es notable en la Confederación Helvética y en los Estados Unidos. La cosa es obvia, pues el sistema federal tiene precisamente por objeto la limitación del poder central, e incluso, como decía Lord ACTON, el «doblegar no sólo a la mayoría, sino el poder del pueblo entero», en cuanto que «limita y restringe el poder soberano, dividiéndolo y asignando al Gobierno solamente ciertos derechos definidos».

(156) Este es el argumento usado por COLE en su trabajo *Can planning be democratic?*, y por BÁRBARA WOOTTON en su *Freedom under Planning*, 1945 (traducción italiana: «Libertá e Pianificazione», 1947).

(157) Ya indicamos que se propende cada vez más a escrutar la calidad de los hombres de Gobierno que sus programas, pesando más la confianza que los controles. Esto enfrenta a los educadores con un nuevo planteamiento de la élite dirigente.

Por otra parte, no es imposible que formas tradicionales encuentren nuevas posibilidades de aplicación. Se habla mucho de monarquías restauradoras, en un sentido de menor intervención, descentralización, etc. La monarquía «social» podrá, al contrario, como en Inglaterra, ser la mejor clave de un orden planificado.

(158) Ver el libro citado de BÁRBARA WOOTTON, y el artículo de JESÚS F. FUEYO, «La nacionalización como instrumento socialista, y el sistema de

C) El gran problema político de la planificación es el de cuáles son las formas de poder que traerá y de cómo ese poder ha de ser distribuido y controlado. Como dice Mannheim, así como al economista se le pide un esquema de la Economía planificada (159), el teórico de la política ha de plantearse éste, aun más difícil, las formas concretas de poder exigidas por un orden planificado que no renuncia al control (160).

Los críticos anuncian el final de todo autogobierno y todo control. Pero sus argumentos son de doble filo; porque si admitimos que la planificación es imposible en régimen democrático, es éste, y no aquélla, el que se pone en cuestión. Si en una democracia no se puede decidir sobre un orden de valores y de prioridades; si no se pueden superar los egoísmos de los grupos y la «pressure politics», si, como dice Tocqueville, «las opiniones humanas fueran reducidas a una especie de arena intelectual, tirada por todas partes, imposible de recoger y de cohesionar», entonces resultaría que la democracia es un lujo imposible para la mayoría de los países y aun para los más ricos en época de crisis.

Ahora bien, las experiencias realizadas dan la impresión de que no es de suyo imposible encontrar fórmulas de responsabilidad y de control en la planificación. Hay, ante todo, la posibilidad de educar una clase dirigente responsable, que sea capaz de resistir la tentación del mundo irresponsable. La tecnología ha aumentado la distancia entre los directores y los dirigidos. Y ello no sólo en el Estado, sino en la empresa, y sobre todo en la gran empresa. Pero esto no quiere decir que se tengan que convertir por ello en dueños de vidas y haciendas. Un sentido nuevo del *honor* deberá surgir en las nuevas aristocracias, que, como en la llamada de Mannheim a los filósofos cristianos, han de comprender que la nueva era no podrá pasar sin religión y valores morales. Este es un tema

libertades, en *Revista de Administración Pública*, vol. I, 3 (1950), páginas 271 ss. FUEYO, apoyándose en los estudios de BEACHAM y MAZZIOTTI, concluye que la incompatibilidad no es necesaria, pero se impone la distinción entre las libertades esenciales y las que no lo son; añadiendo que no se puede operar con fórmulas generales, sino con acciones concretas.

(159) O si queremos seguir la distinción de SÁNCHEZ AGESTA, el *planeamiento* (formulación de un plan) y la *planificación* (adaptación del proceso económico al plan formulado).

(160) *Diagnóstico de nuestro tiempo*, pág. 159.

clave. Porque la antigua clase dirigente europea, la «*landed gentry*», no ha tenido sustitución, pues la provisional que le dieron los abogados y los hombres de negocios ha sido deficitaria. El moderno servicio público exigiría una formación más completa, sin que deba entenderse por ello la separación de una casta de dirigentes (161).

Porque esta formación no será sino un aspecto de un nuevo sentido general de la educación (162), en el que todos los ciudadanos —y también los dirigentes— se prepararán para la autodisciplina, la única posible garantía contra la disciplina impuesta (163). No se trata aquí de la técnica de la *propaganda*, es decir, la «técnica de determinación de la voluntad para crear artificialmente con-

(161) HAYEK afirma que la planificación trae consigo el *mando de los peores*, porque cuanto mejor es la educación y la inteligencia de un hombre, más diferenciados son sus gustos y opiniones y menos probable que se ponga de acuerdo sobre una «particular jerarquía de valores»; suponiendo que, por lo tanto, un *elevado grado de unidad* se logrará en «la región de un nivel moral e intelectual inferior», cuyos *conformistas* ampliarán la base, componiendo, por todos los medios, un coro de dóciles y crédulos para el «dictador potencial». Pero evidentemente se confunde el problema de un alto nivel moral con el de complejidad intelectual, y también se confunden dos facetas distintas entre los valores morales bajos y los valores morales elementales, y que, por serlo, están al alcance de la mayoría. En todo caso, este es un problema típico de educación. Ver BÁRBARA WOOTTON, op. cit., *¿Quién planificará a los planificadores?*, págs. 163 y ss.

(162) Ver el volumen colectivo *La educación en una sociedad de masas* (Madrid, 1955), que recoge los trabajos de un Curso de Problemas Contemporáneos, del que fui director en la Universidad Internacional «Menéndez Pelayo» (1953). Ver también la publicación de la U. N. E. S. C. O., *Education in a technological Society*, Deventer, 1952.

(163) Hay que lograr que los fines sociales sean considerados como fines propios por las gentes. Es lo que CARR resume en su breve sentencia, de que, *donde hay nacionalización de la industria, ha de haber nacionalización del pensamiento*. Ello puede justificar la existencia de doctrinas oficiales o consignas. Cabe incluso plantear si, dentro de ciertos límites, no cabe exponerlas de modo convencional, que las haga más fácilmente asimilables. Tema delicadísimo que empieza en las «mentiras nobles» de Platón y los «honesta mendacia» de Horacio, y termina en los «mitos» de Sorel y Mussolini. En todo caso, como observa ELTON MAYO, toda vez que es imposible hacer un economista de cada tendero de ultramarinos, habrá que buscar el procedimiento de provocar «nonlogical responses», reacciones semilógicas, y hasta cierto punto automáticas, en el sentido del bien común (Cfr. ELTON MAYO, *The human problems of an industrial civilization*, 1953).

ductas unitarias» (Sánchez Agesta) (164); se trata de una auténtica *educación social* para una *edad socializada*, una educación del consumidor, de la seguridad económica, de la disciplina, y también para conservar la personalidad en una era de masificación, etc. Para no aumentar demasiado el *poder*, hay que elevar el *autocontrol* de los grupos, dirigentes y dirigidos. Una educación a la vez para la tradición y para el cambio, capaz de asegurar la «tercera vía» de Mannheim. Es decir, la sociedad planificada para la diversidad, no para el conformismo ciego y la destrucción de la personalidad (165).

Es evidente que aquí está la clave del problema. Si los dirigentes fuesen idealistas, como los que describe Chesterton en *La vuelta de Don Quijote*, y los dirigidos, un auténtico pueblo, capaz de imponer por su auténtico valor moral el respeto a los gobernantes (166), será menos grave la cuestión de los controles jurídico-políticos. Este no puede eludirse de todos modos. La experiencia política no puede eludir los planteamientos clásicos de que «el po-

(164) Ver el interesante estudio de CARROL W. WODDY, «Education and propaganda», en *Annals of the American Political and Social Science*, 1935, donde contraponen ambos conceptos desde varios puntos de vista:

- a) Educación de niños y jóvenes, v. propaganda dirigida a los adultos;
- b) Educación escolar, v. propaganda extra-escolar;
- c) Educación al servicio de la verdad, v. propaganda falsa;
- d) Educación auténtica (lo que debe enseñarse), v. falsa educación, es. decir, propaganda de lo indeseable;
- e) Educación racional, v. propaganda irracional;
- f) Educación al servicio de la sociedad, v. propaganda en interés de un grupo;
- g) Lo que los maestros creen que debe enseñarse, v. lo que personas o grupos ajenos desean que se enseñe;
- h) Educación como transmisión de la herencia social, v. indoctrinación con vistas a alterar el orden social.
- i) Educación en materias que no envuelven controversia, v. propaganda al servicio de una de las posiciones, en materias que sí son controvertibles;
- j) Educación como algo que por su mera existencia debe eliminar las posibilidades de la propaganda.

En realidad, se trata de un problema de límites. Ver mi trabajo «La polémica norteamericana sobre la libertad de educación», *Revista de Educación Nacional*, 1955.

(165) Ver A. K. C. OTTAWAY, *Education and Society; an introduction to the Sociology of Education*, Londres, 1953.

(166) Como dice EWING, si el pueblo en su conjunto desea el respeto de los derechos individuales, el Gobierno planificador no podrá negarlos.

der corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente» y que «el precio de la libertad es una eterna vigilancia». Tales argumentos no pueden servir para eliminar de plano el intento del cambio social; pero deben ser tenidos en cuenta. El elemento que Larraz llama «aristo-arbitral» en su idea de la «Comunomia» (167), ha de estar sometido a algunas condiciones. ¿Cuáles?...

Empecemos por decir que podrá ser más o menos difícil hacer un plan de verdad (168), pero, una vez logrado, nada hay en su naturaleza que haga imposible el control de su ejecución; antes al contrario, el plan facilita el control del Gobierno. E. C. Banfield (169) llega a decir que *sin plan no hay control posible*, e incluso que *sin plan no hay representación efectiva* en el siglo XX. Es un hecho conocido que el medio más importante de control de los Parlamentos, el Presupuesto, ha escapado progresivamente de su crítica efectiva incluso en Inglaterra y los Estados Unidos. Pero las *líneas generales* del plan económico sí pueden y deben ser debatidas y aprobadas por Cuerpos deliberantes, sobre la iniciativa del Gobierno. La preparación del plan (*plan making*) corresponde al Ejecutivo y sus órganos especializados. Dice Banfield que «el papel del Congreso sería el sentar la estructura básica de juicio de valor sobre los cuales deberían fundarse el plan» y «debatir y criticar el plan y sugerirle cambios». De este modo se cumplirían efectivamente las funciones básicas de un cuerpo representativo: indicar las necesidades fundamentales de la comunidad; institucionalizar el consentimiento general, con posibilidad de negarlo; llevar los conflictos políticos a un plano de transacción; actuar como un foro para la formación y expresión de la opinión pública; actuar, en fin, como un tribunal de revisión y control de la actuación del Gobierno. Esto, y no gobernar ni suplantarse la Administración, es la función representativa.

Una nueva concepción del Presupuesto sería la manera más eficaz de ejercer este poder. En torno a él se podría plantear el nivel

(167) J. LARRAZ, *La meta de dos revoluciones*, 2.^a ed., Madrid, 1948.

(168) ¿Cómo se puede integrar en algo estático, como un plan, el dinamismo de la gran sociedad contemporánea? ¿Cómo se pueden planear elementos desconocidos, por ejemplo la guerra fría o el futuro atómico?

(169) «Congress and the budget: a planners criticism», en *American Political Science Review*, 1949. Es decir, el plan no aumenta de suyo los poderes de los Gobiernos y permite controlar mejor su ejercicio.

de inversión; la atribución de la renta nacional al sector público o privado; la distribución de los recursos generales. Los grandes dilemas de cañones o mantequilla, museos u hospitales pueden recibir una decisión de principio para períodos de cinco o seis años. Y, por otra parte, un Presupuesto estructurado en torno a planes concretos y que mostrase en cada servicio su rendimiento, en función de la parte del Plan asignado, sería muy eficaz y permitiría un control más efectivo que el presente.

Cabe, desde luego, multiplicar el número de corporaciones planificadoras, cada una con una parte bien delimitada del plan general, con su propio presupuesto y contabilidad. Pero no debe olvidarse que las ventajas de la desconcentración tienen un límite, a partir del cual empiezan a ser mayores los inconvenientes. En Inglaterra, donde se ha hecho amplio uso de las «corporaciones públicas», Sir John Orr propuso un ente autónomo, encargado de poner la alimentación al alcance de todos, lo que evidentemente así planteado es un absurdo. Aparte de que la planificación por sectores crea inevitablemente núcleos de intereses que, a la larga, pueden dividir y complicar (170).

La descentralización puede ser también de tipo regional o local. Cada vez recobra más importancia el concepto de *región* (171) en materia administrativa, afirmándose por algunos, como Lewis Mumford, que una auténtica planificación, con conocimiento directo de los problemas, sólo se puede hacer sobre base racional, evitándose, además, el grave peligro de que una inmensa *metrópoli*

(170) Una de las ventajas de los entes paraestatales especializados es la continuidad y la estabilidad que aseguran a una empresa, manteniéndola un poco al margen de la política diaria. Pero es obvio que, a la larga, este influjo de la política es inevitable, como lo revela la historia de nuestro Instituto Nacional de Previsión. Lo que sí se podría es pensar en dotar de cierta rigidez a ciertas leyes básicas de planificación.

En todo caso, aquí reside una de las grandes dificultades políticas de la planificación. La *continuidad* que ésta exige, ¿en qué medida es compatible con la libre *crítica de oposición*? En la década de 1920 a 1930, Inglaterra (que entonces funcionaba con tres partidos) fué incapaz de realizar un programa de construcción de viviendas.

(171) Ver L. S. GREENE, *Regional government and administration*, en J. B. SHANNON (y otros), *The study of Comparative Government*, Nueva York, 1949, cap. X, págs. 177 y ss.

absorba toda la sustancia de la comunidad. Experimentos como el «Ruhrkohlenbezirk Siedlungsverband», creado en 1920, la «Tennessee Valley Authority», o los que ahora se realizan en las regiones italianas, deberían ser tenidos muy en cuenta (172). Debe añadirse que en esta escala es más fácil la intervención de los ciudadanos, como lo demuestra la política seguida por la T. V. A. y el Departamento americano de Agricultura, aunque no es esta la única fórmula posible (173).

Otras consideraciones podrían hacerse sobre el hecho de la planificación, uno de los más importantes del siglo (174). Lo cierto es que *nuevas fuerzas* buscan a todo trance un *orden nuevo*. En el plano de lo jurídico se puede hablar (como Hewart o Beck) de la superioridad de una etapa anterior de «rule of law»; en el plano económico se puede pretender, con toda la escuela del «Ordoliberalismus» (175), que aun cabría una nueva experiencia liberal, revisando los errores antiguos; en el orden político se podrán echar de menos las facilidades que, para ciertos grupos, supuso la etapa individualista. Pero, como ha demostrado Schumpeter en *Capitalismo, socialismo y democracia*, todas y cada una de las fuerzas sociales de nuestro momento histórico llevan en dirección contra-

(172) Lo mismo ocurre en la escala internacional, donde debería hablarse más de zonas geopolíticas, como la cuenca danubiana, la región del Caribe, etc.

(173) LEWIS cita las siguientes: a) Consulta a cuerpos de ciudadanos, sin específica representación de intereses determinados; b) Consulta a un determinado grupo vocacional; c) Consulta a un grupo vocacional completo; d) Delegación de formulación de programas o regulación a un determinado grupo organizado de intereses; e) Delegación a dicho grupo de la iniciativa e incluso de la ejecución; f) Representación de dicho grupo en una determinada organización administrativa; g) Comisiones de encuesta; h) Cuerpos consultivos permanentes.

(174) Ver BRESCIANI-TURRONI (y otros), *Pianificazione economica collettivistica*, 1946. MILLET, *The process and organization of Government Planning*, 1947; ERNESTO ROSSI, *Lo Stato industriale*, 1953; GALLOWAY, *Planning for America*, 1941 (con excelente bibliografía); LORWIN, *Postwar plans of the U. N.*, 1943, y *Time for Planning*, 1945; A. P. LERNER, *Teoría económica del control* (Fondo de Cultura Económica); C. LANDAUER, *Teoría de la planificación económica*, (idem).

(175) Ver ERNEST WOLFRAM DÜRR, *Wesen und Ziele des Ordoliberalismus*, Winterthur, 1954: una interesante enciclopedia del neoliberalismo y en particular de la dirección representada por WALTER EUCKEN y la Escuela de Friburgo.

MANUEL FRAGA IRIBARNE

ria y no tiene por qué ser para peor. «Fata volentem ducunt, nolentem trahunt». La crisis de 1947 ha sido ya una seria advertencia, y pueden venir otras. Seguramente Durbin, el gran teórico del «socialismo democrático» y de la «planificación libre», tenía razón al decir que hoy ya no somos *todos socialistas* (176), pero que desde luego *todos somos planificadores* en la actualidad (177), pero queda siempre la distinción entre la planificación *acertada* y la *equivocada*.

MANUEL FRAGA IRIBARNE

(176) «We are all Socialists now», dijo Sir WILLIAM HARCOURT en 1894.

(177) «We are all Planners now». Cfr. la serie (póstuma) de ensayos de E. F. M. DURBIN, *Problems of Economic Planning*, 1949, sobre todo su refutación de HAYEK en págs. 91 y siguientes.