

LA PLANIFICACION COMO MEDULA DE UNA NACION

Como cualquier gran organización, como cualquier gran sociedad mercantil norteamericana en ese sentido, la economía soviética está constantemente buscando formas nuevas y más eficaces de organización. En el caso soviético el problema es extraordinariamente complejo, aunque en el fondo equivale a una búsqueda de un compromiso tolerable entre dos series opuestas de consideraciones. Por un lado, el grado extraordinariamente alto de compromiso de recursos, la urgencia de las metas del régimen, la aplicación rigurosa de la voluntad política del régimen, y el mantenimiento de un equilibrio mínimo en ausencia de mercado exige un alto grado de supervisión y guías centrales. Por otra parte, el ajuste rápido a las condiciones cambiantes, el agrupamiento de la iniciativa local y del ingenio, la innovación eficaz y evitar los costos y atrasos de la supercentralización exigen que el tomar decisión esté hasta cierto punto delegado y dispersado. Bajo Stalin el rígido control político, las severas prioridades y el compromiso extraordinariamente alto de recursos fueron subrayados. Por ello, la estructura altamente centralizada que apareció en los primeros años de la década del treinta sufrió solamente pequeñas modificaciones hasta su muerte. Lo mismo que muchas otras cosas, Stalin solamente reprimió la necesidad de la reforma de la organización; no hizo nada para abolirla.

Desde 1953, sus sucesores han estado remendando la estructura de la organización, aunque sus reformas, importantes como han sido en algunos sentidos, no han llegado a ser el equivalente de una gran descentralización en cualquier sentido básico. Con gran frecuencia los remiendos llevaban consigo la centralización de ciertas funciones simultáneamente con la descentralización de otras o una nueva dirección y complicada de la cadena de mando y de los canales de comunicación. Digna

de notar en este sentido fué la eliminación, en 1957, de la mayor parte de los llamados ministerios que habían estado a cargo de la industria durante unos treinta años y su sustitución por consejos económicos regionales (*sovnarkhozy*). Los últimos, como nos dijeron sus propios funcionarios, se hicieron cargo de la mayor parte de las funciones de los ministerios y de las responsabilidades respecto a la industria y construcción en sus distritos. Las propias empresas apenas si recibieron más poderes con este proceso. Y se debería subrayar, además, que las reformas de los últimos siete años *no* han introducido un mecanismo de mercado en la economía soviética en un grado importante (excepto, posiblemente, en cierta medida, en el sector de las granjas colectivas).

Las fuerzas que hacen presión para la descentralización dentro de la economía soviética dirigida centralmente (sin mercado) parecen ser fuertes y estar creciendo. Nacen de los éxitos alcanzados hasta ahora así como de la percepción de los errores pasados. Así el mismo desarrollo de la economía está aumentando continuamente los costos de la centralización extrema, ya que aumenta rápidamente el orden de elecciones que se tienen que tomar, el número de productos que se tienen que considerar y la multitud de interconexiones que se han de tener en cuenta por las autoridades centrales. La mayor confianza en la tecnología indígena requiere decisiones locales, mientras que el creciente nivel de competencia del personal directivo y técnico hace inmediatamente menos necesario y más difícil recortar sus poderes. Y, finalmente, la creciente atención a la satisfacción de las necesidades del consumidor, tanto en calidad como en cantidad, exige mayor descentralización en esta zona, para proporcionar la transmisión mejor y más rápida de los deseos del consumidor a los productores reales y más rápida reacción por su parte.

Sin embargo, las fuerzas centralizadoras continúan también haciéndose notar. Mientras que la competencia militar, económica y política con el oeste continúa en tono mayor, los recursos de la economía soviética continúan estando fuertemente comprometidos e incluso más que comprometidos (aunque menos pronunciadamente que antes), los fuertes controles centrales persisten a fin de asegurar su empleo de prioridad dirigida. Además, en tanto que no se le dé mucho juego al mercado, los controles centrales continúan siendo indispensables para mantener alguna correspondencia entre la oferta y la demanda efectiva.

Nuestras impresiones anteriores de que hay una fuerte inclinación

hacia la autosuficiencia por parte de las unidades económicas soviéticas tendieron a confirmarse. Por ejemplo, la llamada Administración Principal de la Industria Local bajo el control del municipio de la ciudad de Leningrado, que visitamos, es una de las cinco Administraciones Principales encargadas de la producción en el municipio (a diferencia de los *sovmarkhoz*). Los otros cinco abarcan un octavo del valor total de la producción industrial dentro de los límites de la ciudad (casi todo el resto está bajo los *sovmarkhoz*), y la Administración Principal de la Industria Local solamente un pequeño porcentaje. Sin embargo, es una operación sustancial. Subordinado a ella hay sesenta y cinco empresas que contienen una fuerza laboral de 27.000 hombres, y produce objetos metálicos, artículos eléctricos, químicos, tejidos, artículos de punto y otros productos. Contiene departamentos de línea de productos y un conjunto de otros funcionales, tales como el departamento técnico (seguridad, nueva tecnología, etc.), una oficina de contabilidad central, una sección financiera y así sucesivamente. Todo esto era de esperar. Pero también contiene una oficina de proyectos de ingeniería, al parecer para el diseño de sus propias nuevas fábricas e instalaciones, una organización de construcción para levantar y reparar sus propios edificios, un laboratorio central de ensayo de materiales, una escuela vocacional de mecánicos, tres jardines de la infancia, tres campos infantiles de verano y un "instituto para la mejora de dotes directivas", sostenido con el presupuesto gubernamental.

Hemos celebrado varias conversaciones que arrojaron luz sobre la creciente importancia de la demanda del consumidor en la determinación de los programas de producción y en el pensamiento de directivos y administradores. Un funcionario del *sovmarkhoz* de la ciudad de Moscú lo dijo concisamente cuando, con algún énfasis, pronunció estas palabras: "Antes, nosotros, sencillamente, distribuíamos artículos de consumo; ahora tenemos que venderlos." La misma persona nos dijo que le gustaría al *sovmarkhoz* establecer sus propias tiendas minoritarias para poner en el mercado sus artículos de consumo, de manera que se pudiera dar a conocer mejor los productos a los clientes y venderlos más eficazmente.

En relación con esto, es interesante la disputa entre el *sovmarkhoz* y el Ministerio de Comercio, que nos fué descrita en la misma ocasión. Parece que el *sovmarkhoz* empezó recientemente a producir una nueva clase de jabón, además de su marca antigua y bien acreditada. Aunque

sus productores creían que era una variedad superior, el público se mostraba reacio a aceptarla, y las existencias en inventario iban creciendo rápidamente. El *sovnrarkhoz* acusa al Ministerio de Comercio, que directa o indirectamente controla las tiendas al por menor, de que no había estado promoviendo la venta del jabón con vigor suficiente e insiste en que el Ministerio lo haga. Este no se ve molestado por el aumento en las existencias de jabón—nuestro informante subrayó que no se podía hacer nada para lograr que el Ministerio aceptase los artículos contra sus deseos—y se niega a hacer publicidad. El propio *sovnrarkhoz* no hace publicidad “porque no es nuestra función.” El *sovnrarkhoz* es restringido, ya que tiene poco que decir—y en la mayor parte de los casos tiene probablemente poco interés—sobre el precio de venta, que se fija en el caso de los artículos de consumo más importantes por la Oficina de Precios de la Comisión Planificadora Estatal de U.R.S.S. (Gosplan), en otros casos por el ministerio de Comercio de la república dada.

En varias ocasiones nos informaron con cierto detalle del importante papel desempeñado por el Ministerio de Comercio o alguna de sus organizaciones de venta al por mayor en la determinación del surtido de artículos de consumo reducidos. Este no es un papel enteramente nuevo, pero puede ser de creciente importancia. Parece que el “Gosplan” y otras autoridades planificadoras establecieron el plan de producción de la factoría en términos bastante amplios: tantas toneladas de jabón o caramelos o tantos pares de medias durante un año. Esos objetivos se tienen que alcanzar, pero dentro de cada categoría, el programa detallado de producción se determina en gran medida por los pedidos trimestrales sometidos de antemano por los distribuidores mayoritarios. El surtido exacto se negocia al parecer entre el *sovnrarkhoz* correspondiente y los representantes de los mayoristas, con la participación de la fábrica solo indirectamente. El plan de producción trimestral de cada fábrica se ajusta entonces de manera que se conforme con los resultados de aquellas negociaciones.

Nuestros esfuerzos para que se arrojase más luz sobre este proceso no tuvieron mucho éxito. ¿Hasta qué punto es activo o pasivo el *sovnrarkhoz* en sus negociaciones con los mayoristas? Fácilmente puede uno imaginarse los distribuidores ajustándose ellos mismos a las conveniencias de los productores, más bien que los productores respondieron adecuadamente a la demanda; en verdad, tradicionalmente, lo corriente ha

sido lo primero en la economía soviética, aunque se está enderezando aquella situación. Se puede esperar que surjan otras dificultades de un proceso híbrido, en el que cada elemento impone sus propios incentivos —con frecuencia incompatibles entre sí— y su criterio del éxito. La prensa soviética continúa dando pruebas de que no todo está funcionando suavemente en este sentido.

Tuvimos una buena oportunidad de examinar la organización espacial de la economía soviética. Entre las seis ciudades que hemos visitado están las capitales de cuatro de las quince repúblicas que constituyen el país y sede de no menos de siete *sovnrarkhozy*. (En Moscú se alojan dos *sovnrarkhozy*, uno para la propia ciudad y otro para la provincia que la rodea.) Es fácil para un economista occidental restar importancia al problema de la organización espacial formal para la economía soviética. Una economía de mercado como la nuestra, por su propia naturaleza evita la clara regionalización. Sin embargo, grandes sociedades mercantiles norteamericanas se enfrentan con frecuencia con ese problema, como ocurre con muchas organizaciones gubernamentales y militares. Se puede obtener una idea de los casos soviéticos por sus experiencias. En resumen, la economía soviética tiene que escoger entre una línea de estructura de producción formal (los rusos la llaman “departamental”) y otra regional, y en el segundo caso también tiene que escoger el tamaño de la unidad regional. Cada alternativa tiene algo que la recomienda; y no es de esperar una solución ideal.

El *sovnrarkhoz* es la cosa más cercana a una “empresa” en la industria soviética, aunque, naturalmente, no es independiente ni autónoma en cualquier sentido real. La fábrica individual (o “empresa” como con frecuencia se le llama con dudosa exactitud) todavía está limitada en sus poderes, en gran parte, al lado técnico de la producción. El *sovnrarkhoz*, por otra parte, no solamente tiene poderes muy amplios sobre las mismas cuestiones técnicas, sino que, además, nombra (o confirma el nombramiento) del alto personal de la empresa; en una importante medida determina su programa de producción (aunque dentro de las amplias metas establecidas desde más arriba); interviene en forma activa en la introducción de nuevos productos y procesos y en la determinación de los precios correspondientes a los nuevos productos; puede cambiar la distribución de fondos, equipo, materiales y en cierta medida también personal, dentro de su jurisdicción; negocia de forma comercial con otros *sovnrarkhozes* (administraciones industriales de la ciudad);

ordena el suministro de materiales escasos; dirige la investigación y verifica la calidad de los productos. También interviene en forma activa en la planificación a largo plazo en la región—como por ejemplo el cambio a largo plazo desde equipo pesado y hacia equipo de precisión en la ciudad de Moscú, que se decidió por las autoridades superiores por iniciativa del *sovmarkhoz*.

Así el *sovmarkhoz* ejerce un control muy estrecho y detallado sobre sus empresas, que lleva a cabo principalmente por medio de sus subdivisiones principales, las “administraciones principales” de la línea del artículo. El orden de industrias bajo un *sovmarkhoz*, típicamente, es muy amplio, y el valor bruto de su producción industrial es del orden de 10.000 millones de rublos anuales por término medio, alcanzando las regiones más extensas varias veces esa cantidad. Por consiguiente, incluso los ciento y pico *sovmarkhozy* del país no parecerían ser muchos para la “dimensión del control” de cada uno, y no es sorprendente que en Ucrania, que contiene una quinta parte de la producción industrial de la U. R. S. S., sólo hasta hace poco tenía solamente una décima de los *sovmarkhozy*, habiéndose elevado recientemente su número desde once a catorce.

La falta de confianza de los suministros, especialmente en los primeros años, ha contribuido a actitudes autárquicas en todos los niveles. Pero mientras que la situación de la oferta puede haber mejorado considerablemente en los últimos años—y hemos sido informados así en unos cuantos sitios—el mismo crecimiento de la economía conduce, en las condiciones soviéticas, a la autarquía regional, porque se hace cada vez más difícil planear y controlar la maquinaria económica desde un solo centro. De buen o mal grado, el problema de la dirección central está siendo cedido a las repúblicas y provincias, en un proceso que sería mejor llamar “desconcentración” que “descentralización”. La república se convierte en el nivel principal en relación con esto y su “Gosplan”, el órgano clave. Las relaciones entre las repúblicas están empezando a parecerse a un sistema de negociación multilateral con el “Gosplan” de la unión, actuando como el “clearing house” y árbitro central y con una buena porción de negociación.

El proceso de construcción anual nos fué descrito por el señor Ziia-dullaev, el joven y evidentemente capaz presidente del “Gosplan” de Uzbekistan. Su organización empieza el proceso de planificación anual formal al recibir las Estimaciones Aproximadas (*primernye priderzhki*)

a principios de junio desde el "Gosplan" de Moscú. Aquéllas indican, en forma de primera aproximación, las cantidades de ciertos artículos principales, unos cuarenta o cincuenta en total, a ser producidos, suministrados desde fuera y (al parecer) suministrados a las otras regiones por el Uzbekistan. Esto va seguido por una reunión de los jefes de todos los "Gosplanes" de las repúblicas en el "Gosplan" de la unión, que nuestro anfitrión abiertamente describió como una sesión de negociaciones o regateos. Esto a su vez va seguido por una serie de Estimaciones Aproximadas similares pasadas por el "Gosplan" de Uzbek al *sovnarkhoz* de Uzbek (solamente hay uno para toda la república) y a otras entidades económico-administrativas. Probablemente, después tiene lugar una sesión de negociaciones en este nivel. El 1 de julio el *sovnarkhoz* somete su propuesta de plan para el año siguiente al "Gosplan" de la república, y el último somete su plan provisional a Moscú el 10 de agosto. En septiembre u octubre se supone que se confirma el plan para el año próximo de la república por Moscú, y la empresa individual es informada de su plan anual en noviembre, por lo menos de acuerdo con esa agenda. Durante toda la discusión, nuestro anfitrión subrayó el papel clave de la oferta. El "Gosplan" de la unión distribuye los materiales escasos a los "Gosplanes" de las repúblicas. Estos, a su vez, los asignan a los *sovnarkhozy* que están bajo ellos, y éstos los asignan a las empresas individuales. Uno deduce que el regateo en todos los niveles se resuelve en gran parte alrededor de las asignaciones de suministros: "Puedo dar más de esto, si usted me da más de aquello."

GREGORY GROSSMAN