



## ¿Qué es la planificación económica?

### Su conveniencia desde el Derecho Administrativo y Constitucional

Por Ricardo Muñoz

#### 1.- Ideas preliminares

Podemos observar que en nuestro país hace algún tiempo se ha configurado una específica intensificación y cualificación de la acción expansiva de Estado, la que se apoya en dos características bien delimitadas: la tutela política con un sentido social –aunque indeterminado- de la satisfacción de la necesidades económicas, y la amplia dirección del Estado en la vida económica de los particulares con el propósito de redeterminar la estructura económica- social.

Y esto es así, porque los ejemplos que acreditan esta creciente intervención del Estado en la economía, no solo se evidencian en materia de servicios públicos (generación de energía, transporte aéreo, correo, entre otros) o concesiones viales, sino también a través de la regulación del comercio en general (precios máximos y autorizaciones para el aumento de los mismos), inclusive mediante políticas cambiarias y monetarias (“cepo cambiario”).

Este escenario que muestra una realidad económica-social producto de una incipiente y cada vez más activa regulación jurídica –en ocasiones desprolija e irregular pero en otras acompañada de un gran consenso ciudadano (según los casos)- nos pone nuevamente ante la necesidad de analizar diversas instituciones y conceptos que se creían definitivamente abandonados para estos tiempos, pero que por el devenir de la renovada extensión del sector público de la economía y el cambiante rol del Estado, deben ser redivivos y rediseñados en la actualidad, algunos de los cuales han sido postergados más por causas ideológicas que jurídicas o económicas.

Y un ejemplo de ello, precisamente, es el denominado instituto de la “planificación económica”, tan abandonado en esta época por la doctrina *iuspublicista*, pero al mismo tiempo, tan necesario en esta etapa en donde el Estado viene haciendo uso y abuso de diferentes técnicas de modalidades de participación del Estado en la economía, configurando un “sector público” cada vez más amplio, pero lamentablemente también, tan asfixiante para los privados.

Es pertinente aclarar ya tempranamente, que a partir del modelo de “Constitución Económica” vigente en nuestro país, nadie puede cuestionar seriamente si el Estado debe intervenir en la economía, sino que el debate se centra en el grado y alcance de la misma<sup>1</sup>. En otras palabras: no hay discusión si el estado debe participar en la economía sino el asunto es otro: cómo y cuándo debe hacerlo.

#### 2.- ¿Que es la planificación económica?

En términos generales, la planificación económica es la técnica instrumental y operativa que indica el proceso idóneo que debe seguirse respecto de las acciones futuras, orientadas a la concreción de objetivos por medios óptimos. A través de la planificación, el Estado elige cuáles son sus prioridades económicas, con la finalidad de obtener mayor producción y más equitativa distribución de la riqueza.

Esta planificación (o programación) no es otra que toda actividad realizada por los altos órganos coordinados de la Administración Pública previa autorización del órgano legisferante, consistente en orientar a los empresarios privados e impartir directrices a empresas públicas con el objeto de adaptar el proceso económico de un país a un plan previamente elaborado, debidamente aprobado y supuestamente consensuado.

En consecuencia, afirmamos junto a Iturriz que “un programa técnicamente elaborado y de largo alcance, pone en evidencia en que actividades privadas hay un interés colectivo, cuales son los sectores vitales al funcionamiento del sistema económico y que conducta es imprescindible observar por parte de los grupos sociales para lograr objetivos concretamente cuantificados del interés general”<sup>2</sup>. Esto hará –además- más aceptables las restricciones impuestas a los derechos individuales, ya que los afectados podrán comprobar que ellas están impuestas por razones técnicas y no por meras intuiciones o apreciaciones unilaterales, cuando no caprichosas de la autoridad estatal.

Ahora bien, somos concientes que –quizás por su carga política (negativa), quizás por recordar etapas de excesivo intervencionismo- la planificación económica es mirada con recelo por quienes entienden que dicha institución socava en demasía las libertades económicas. Pero nada más lejano que ello.

Todo Estado, cualquiera fuere la organización socio-política o económica que adopte, requiere de la planificación, pues el problema de la escasez de recursos como la aceleración del

<sup>1</sup> JIMENEZ, Eduardo P., “Constitución Económica y coparticipación tributaria”, en BIDART CAMPOS, Germán J. (coordinador), *Económica, Constitución y Derechos Sociales*, EDIAR, Bs. As., 1997, pág. 297 y ss., en part. pág. 309.

<sup>2</sup> ITURRIZ, Eulogio, “La planificación económica y la Constitución Nacional”, en *Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Córdoba, octubre- diciembre 1965, Córdoba, 1965, pág. 146.

proceso de crecimiento económico<sup>3</sup>, exige que se actúe con sujeción a planes, programas y proyectos, independientemente cual sea el sistema político que presente. Aquella falsa alternativa planteada entre liberalismo económico versus planeamiento, debe ser sustituida por el concreto y real dilema entre un buen o mal planeamiento<sup>4</sup>, máxime en nuestro país en donde derechamente se carece de leyes de planificación económica que establezcan medios (herramientas de intervención) para el cumplimiento de metas económico-sociales.

### 3.- ¿Es un instituto que tiene raigambre constitucional?

Si bien es cierto que la Constitución es la sede ideal para llegar a un acuerdo sobre el campo de acción del planificador, así como el trazado de los objetivos y procedimientos que deber ser atendidos y respetados, también es cierto que las constituciones de los países occidentales apenas se ocupan de la planificación, justificado –quizás- en los reparos ideológicos que ha traído dicho término<sup>5</sup>.

En el Derecho Comparado, encontramos importantes regulaciones de la planificación económica a nivel constitucional, tal es el caso de la Constitución española (art. 131) e italiana (art. 41). En el Continente Americano, por su lado, la Constitución de Colombia (art. 339) indudablemente es la más gráfica en la materia, aunque algo se diga también en la de Costa Rica (art. 50).

En el Derecho Argentino, por el contrario, las cláusulas constitucionales son muy escuetas en la materia, desoyendo aquella lógica recomendación que aconseja que en la Constitución debe definirse cual es “el sistema económico nacional que la comunidad o su mayoría aprueban”<sup>6</sup>. Así meramente el art. 75 inc. 18 establece que es competencia del Congreso “proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando *planes* de instrucción general y universitaria”.

No obstante, siguiendo a Herrero de Miñón<sup>7</sup>, exista o no Constitución Económica en sentido formal, siempre existirá Constitución Económica material que consagre –aunque sea en forma tácita- los principios y reglas que han de regir el “orden económico”, es decir la actividad económica nacional y los procesos económicos, así como la totalidad de las instituciones competentes para la administración, dirección y estructuración de la economía.

A través una interpretación armónica, sistemática y teleológica de nuestra Carta Magna surge con claridad –más no sea en forma implícita- la estructura constitucional de nuestra política económica, y esto es así habida cuenta que la planificación como un “sistema” se encuentra incorporado en la Constitución por medio de los “subsistemas” que la integran, tales como el reconocimiento de los derechos individuales de índole económica, su reglamentación razonada, la creación de las condiciones favorables para su ejercicio (art. 75 inc. 18 y 19) y la coordinación de políticas entre los diversos niveles institucionales que componen nuestro federalismo (“de concertación”) económico.

### 4.- Entonces, ¿Cuáles son las ventajas de la planificación económica?

El primer argumento a favor de la planificación económica es la *racionalización del intervencionismo de los poderes públicos en la economía*. No estamos en presencia de un Estado benefactor sino de un Estado promotor que dirige el desarrollo progresivo y productor de la Nación, en donde convive perfectamente tanto la iniciativa pública como la iniciativa privada.

Además, desde la visión del sector privado de la economía, el plan se presenta como un *medio de orientación y coordinación* de la iniciativa económica. Para tomar decisiones con conocimiento de causa, los agentes económicos precisan de un mínimo de *información* sobre la situación actual de la economía. Además, la existencia de un plan contribuye a aumentar la *certidumbre y previsibilidad* de los agentes económicos. A su vez dicho plan buscará *coordinar* las fuerzas dispersas de la iniciativa privada con la iniciativa pública, a fin de *dirigir* todo el potencial económico del país hacia los objetivos previamente seleccionados.

Y finalmente, no es menos importante la *función de control* que toda planificación lleva consigo, lo que se alcanza no solo mediante el instrumento que le da sustento (principio de legalidad), sino también mediante la creación de órganos que lleven a cabo, en forma participativa, su implementación y ejecución concreta.

<sup>3</sup> SANCHEZ AGESTA, Luis, “Planificación económica y régimen político”, en *Revista Española de la Administración Pública*, N° 3, Madrid, 1950, pág. 34.

<sup>4</sup> AFTALION, Enrique, “Planeamiento económico y Derecho penal”, *La Ley* 128-1051; en iguales términos HARO, Ricardo, “La materia económico-social en las constituciones”, *La Ley* 1978-A-770.

<sup>5</sup> de JUAN ASENJO, Oscar, *La Constitución Económica Española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pág. 208.

<sup>6</sup> ESTAPE, Fabián, “La planificación de la economía”, en AAVV, *Constitución y Economía. La ordenación del sistema económico en las constituciones occidentales*, Centro de Estudios y Comunicación Económica, Madrid, 1977, pág. 146. Distinto es el caso del Derecho Público Provincial Argentino, en donde se ha constitucionalizado la cuestión.

<sup>7</sup> HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, “La Constitución Económica: desde la ambigüedad a la integración”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, Año 19, Madrid, 1999, pág. 12.