

LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN RUSIA

SUMARIO: I. Antecedentes. 1. La tradición doctrinal de la empresa pública antes de 1917. 2. El injerto de la idea de empresa pública en el Estado soviético. 3. La empresa pública, resultante de los principios básicos del socialismo.—II. Organización administrativa. 1. «Comunismo de guerra» (1918-1921). 2. La «N. E. P.» (1921-1928). a) La empresa pública industrial. b) La empresa pública agraria. 3. Primer plan quinquenal (1928-1933). a) Adaptación de la empresa pública al plan. b) Reorganización de 1929. c) Principios que reflejan estas nuevas formas institucionales. d) Reformas de 1931 a 1932. 4. Segundo Plan quinquenal (1933-1938): adopción del principio funcional y medidas complementarias. 5. Tercer plan quinquenal. La interrupción de la guerra. 6. La empresa pública agraria durante el periodo de los Planes quinquenales. Repercusiones posibles de la guerra sobre la agricultura. 7. Estructura actual de la empresa pública industrial, vista a través del sistema de agencias de control. a) Control gubernamental. b) Control del Partido. c) Control de las corporaciones públicas y de los grupos voluntarios.—III. Organización financiera. 1. «Comunismo de guerra». 2. La «N. E. P.» 3. Periodo de los Planes quinquenales; reforma de la imposición y del crédito en 1930. 4. Disminución de las aportaciones de la empresa pública al fisco como consecuencia de la guerra. 5. Organización actual del impuesto sobre las ventas.—IV. Organización laboral. 1. «Comunismo de guerra». 2. La «N. E. P.» 3. Periodo de Planes quinquenales. a) Transformaciones de la organización sindical. b) Creación de una nueva «intelligentsia» directora de la vida económica. c) Calificación de la mano de obra. d) Medios de aumentar la productividad; «emulación socialista»; nueva política de salarios. 4. La postguerra; los nuevos contratos laborales.—V. Juicio general del sistema. Sus repercusiones sociales.

I.—ANTECEDENTES.

1. La única organización económica radicalmente socialista que hoy existe está centrada en torno a la empresa pública. Como los automóviles fueron dejando su aire inicial de diligencias para adoptar, poco a poco, una figura propia, la empresa pública rusa ha ido perdiendo, a través de un lento proceso, su aire inicial de empresa privada. La estructura administrativa, el régimen impositivo y crediticio, la organización laboral, el sindicato, han experimentado cambios radicales, aunque persista en alguna parte la antigua nomenclatura. Paralelamente ha ocurrido otro cambio radical y de mayor importancia: el del espíritu de los hombres puestos al servicio de la nueva forma económica.

Indudablemente, este proceso tiene para nosotros un enorme valor ejemplar. Pero sería un error aislarlo, como suelen hacer algunos economistas puros, del más amplio proceso de la sociedad socialista. Un sistema completo de empresas públicas no se concibe sin una socialización total, y una socialización total desemboca necesariamente en un sistema de empresas públicas.

Aquí nos sa'e al paso un hecho notable. Estas vinculaciones esenciales no fueron vistas por los teóricos del marxismo anteriores a la revo-

lución rusa. MARX criticó ásperamente las condiciones de la producción en la sociedad capitalista, pero sin describir, sino de modo muy vago, cuáles serían estas condiciones en la sociedad socialista. Su realismo, opuesto a toda clase de utopías —al menos opuesto a utopías parciales, distintas de la utopía general que es el conjunto de su obra—, rechazaba toda especulación sobre el detalle del orden futuro. Cuando al concluir el análisis del período de acumulación capitalista esperamos una descripción de la etapa histórica que ha de sucederle, MARX nos defrauda despachando el tema en muy pocas palabras: «la producción capitalista engendra, con la fuerza inexorable de un proceso natural, su primera negación. Es la negación de la negación. Esta *no restaura* la propiedad privada y ya destruida, sino una propiedad individual basada en la *cooperación* y en la *posesión colectiva de la tierra y de los medios de producción producidos por el propio trabajo*» (1). Anima este pasaje un inconcreto sueño colectivista, del que el marxismo no despertó del todo hasta los años finales de la N. E. P., en plena experiencia rusa. Ni la empresa pública ni la idea pareja de la planificación, eran cuestiones planteadas. HALLET CARR explica esto certeramente (2); aunque MARX base todo su sistema en la primacía de la economía sobre la política, nunca dejó de distinguir ambas esferas. El Estado, órgano político, está destinado a perecer, y mal podrá convertirse en trazador de planes y en dueño de empresas. Los productores mismos echarían sobre sus propios hombros las tareas de la producción.

Medio siglo de especulación doctrinal transcurre sin que se avance sobre estas ideas iniciales. LENIN reconocía, seis meses antes de la revolución de octubre, que los problemas de la producción y el cambio dentro de la futura sociedad no se abordaban en ningún libro bolchevique o menchevique. La vaga idea de una autorganización de productores es el único bagaje del comunismo ruso en sus primeros pasos, y cuando esta idea se quiebre contra la realidad ha de acudir a soluciones extrañas a la tradición doctrinal marxista (3). Tanto la empresa pública

(1) Carlos MARX: *El Capital*. Trad. esp. de W. Roces, Méjico, 1947, tomo I, vol. II, págs. 853 y 954.

(2) Edward HALLET CARR: *The Soviet Impact on the Western World*, New York, 1947, pág. 22.

(3) Sin embargo, Lenin intuye con exactitud las condiciones generales de vida dentro de una sociedad planificada. «La contabilidad y el control; he ahí las cosas principales que son necesarias para el funcionamiento fácil y exento de la primera fase de la sociedad comunista. Todos los ciudadanos se transformarán en empleados que paga el Gobierno... Todos los ciudadanos se convertirán en empleados y obreros de un sindicato.» Y más adelante: «La sociedad toda, en el orden económico, funcionará como una sola oficina y una sola factoría.» Claro que estas condiciones son para Lenin transitorias, mero preludio de la verdadera sociedad comunista sin clases en la que desaparecerá todo control estatal (N. LENIN: *El Estado y la Revolución proletaria*, trad. esp. de N. Tasín, ed. Biblioteca Nueva, s. f., págs. 215 y 216).

como la planificación central, son productos occidentales; nacen en la tradición del nacionalismo alemán, exaltador del poder político e impregnado de sentido comunitario, y su paternidad debe atribuirse a Federico LIST. Si MARX desfonda el orden político haciendo de él una superestructura que será devorada algún día por la estructura económica, LIST acentúa a lo largo de su obra más famosa, el *Sistema nacional de economía política*, la primacía del orden político y su decisiva influencia sobre lo económico. Es necesario constituir una economía nacional frente al individualismo smithiano, basada, sobre todo, en una poderosa industria, encauzada a través de reglamentaciones económicas, proteccionismo aduanero y subsidios. «La *economía del pueblo* se transforma en *economía nacional* cuando el Estado o la federación abarcan una nación completa a la que su población, la extensión de su territorio, sus instituciones políticas, su civilización, su riqueza y su poderío prometen la independencia, la permanencia y la importancia política. La economía del pueblo y la economía nominal son entonces una y la única cosa.» «Toda ley, toda institución pública, tiende a fortalecer o a debilitar la producción, el consumo o la potencia productiva» (4). Este intervencionismo, que respeta la iniciativa privada y colabora con ella, ensancha progresivamente sus límites según la iniciativa privada, se retrae y se acentúa la crisis económica. Antes de 1914 ya existían en Alemania algunas empresas públicas de carácter lucrativo (5); durante la guerra, sin proceder a expropiaciones efectivas, el control de las materias primas se asignó a un nuevo organismo, el K. R. A. (*Kriegs Rohstoff Abteilung*), acaso el antecedente occidental más próximo al Gosplan ruso. La economía de guerra alemana es, seguramente, el modelo de organización en que el régimen soviético se inspiró al salir de su inicial colectivismo. La expresión «economía planificada» parece haber sido ideada por Walther RATHENAU (6). Pero entre Alemania y Rusia hay una gran diferencia; Rusia es un país campesino y sin industria que ha adoptado el dogma marxista de la colectivización de los medios de producción, y Alemania es un país muy industrializado y con una burguesía poderosa. Cuando se lancen a la construcción del Estado totalitario, cada una en su hora, van a seguir caminos distintos; en Rusia, la planificación se alía con un sistema de empresas públicas, y

(4) Friedrich LIST: *Sistema nacional de Economía política*, trad. esp. de Miguel Paredes, Madrid, 1944, págs. 160 y 225.

(5) Luis POMMERY: *Aperçu d'histoire économique contemporaine 1890-1939*, París, 1945, pág. 61.

(6) El término *planificación* emigró muy pronto desde la economía a todas las ciencias sociales. En la obra de Karl MANNHEIM *Libertad y planificación* (trad. esp. Méjico, 1946), pág. 388 y ss., se incluye una extensísima bibliografía, pero únicamente llega hasta 1939.

en Alemania nunca se llegó a la estatificación, sino tan sólo a la constitución de grupos (*Wirtschaftsgruppen*) obligatorios. Igual en Alemania que en Rusia se consagra el principio de la responsabilidad personal, pero en Alemania el patrono, constituido en jefe de empresa, se sigue moviendo bajo el estímulo del interés privado, reiteradamente declarado subsistente y lícito por los dirigentes del III Reich.

2. ¿Cuál fué la circunstancia que determinó la adopción de la idea de la empresa pública planificada dentro del marxismo ruso? En síntesis, no fué sino la nacionalización de la idea marxista, que siguió a las aspiraciones universales de la hora inicial. La revolución no es el primer fuego de una traca, sino la ascensión a un nuevo orden nacional que reclama formas económicas estables. Dentro de este orden, la industrialización es necesaria, pues sin ella Rusia dependería del exterior, y la empresa pública aparece en seguida como el único instrumento capaz de realizarla. Nacionalismo e industrialización, proclamados como principio en los XIII y XIV Congresos del Partido, son, pues, sus padres; los mismos que en una forma todavía embrionaria la habían engendrado en el pensamiento de LIST.

3. Para comprender la posición clave de la empresa pública, en el coronamiento mismo del edificio económico soviético, debemos fijar escuetamente las principales líneas de éste. ¿Cuál es la aportación esencial que trae al socialismo el experimento ruso? PIGOU plantea esta cuestión en las primeras páginas de su obra *Socialismo versus capitalismo* (7). Industria capitalista es, para PIGOU, «aquella en la cual los instrumentos materiales de la producción pertenecen en propiedad o arriendo a personas privadas, y son explotados por cuenta y orden de ellas con miras a vender, beneficiándose las mercancías y servicios a cuya producción contribuyen.» Hace treinta años se hubiera podido oponer a esta definición del capitalismo otra definición del socialismo: «Industria socializada es aquella en la cual los instrumentos materiales de producción pertenecen en propiedad a un ente público o a una asociación voluntaria, y son explotados no con miras a obtener un beneficio por la venta a otros, sino con destino a servir directamente a aquellos a quienes el ente público o la asociación representan.» De estas definiciones se desprenden las dos notas esenciales que hacia el año 1923 cualificaban a una economía socialista: en primer lugar, la supresión del lucro, esto es, la supresión de las utilidades pecuniarias obtenidas por intermediarios; en segundo lugar, la propiedad pública o colectiva de los medios de producción.

A estas dos notas, la Rusia soviética añadió una tercera: la idea de

(7) A. C. PIGOU: *Socialismo versus capitalismo*, trad. esp. Buenos Aires, 1946, página 2 y ss.

la planificación central. En realidad, la planificación no es secuela necesaria de ninguna de las notas precedentes, ni siquiera de ambas reunidas. La eliminación de lucro se logra mediante la constitución de una red de cooperativas independientes de consumidores, con las cuales pueden coexistir empresas de carácter municipal o estatal, y el régimen de la propiedad pública o colectiva no hace más que reducir a uno solo los arrendadores de la tierra y de los instrumentos productivos, estableciendo una especie de monopolio de arrendamientos: los diversos arrendatarios constituirán, frente a este monopolio, un mercado de compradores. Pero la planificación añade algo más. Sobre la eliminación de lucro y la reducción de la propiedad a un único propietario implanta un esquema de organización, que trae consigo todo un aparato administrativo y un sistema de control. Podríamos decir que una economía socialista así concebida entraña la aglutinación de tres principios: un principio de orden económico, la eliminación del lucro; un principio de orden jurídico, la monopolización del derecho de propiedad; y finalmente, un principio de orden político, el sometimiento de la vida económica a la acción del poder del Estado y a los planes de organización en los cuales este poder se manifiesta. Sólo cuando estos tres principios están plenamente desenvueltos adquiere la empresa pública rusa la fisonomía que hoy la distingue. En cierto modo, ella es el fruto natural de su desenvolvimiento.

Vamos a estudiar a continuación la peripecia de la empresa pública a través de tres líneas principales: la evolución de las formas de organización, la evolución del régimen financiero y la de los problemas laborales (8). Naturalmente que estas tres líneas no agotan el complejo de problemas que la empresa pública presenta, máxime si tenemos en cuenta que la interdependencia entre todos los elementos económicos, característica del régimen soviético, hace que siempre sea cosa difícil y un tanto artificial estudiar aisladamente algunos de ellos (9).

(8) Aunque ocupándonos, desde luego, de la figura actual de la empresa pública soviética, hemos preferido hacer una exposición de tipo histórico por dos razones: primera, porque las etapas de evolución diseñadas forman, en su conjunto, la única trayectoria completa y consecuente de sociedad socialista que hoy puede estudiarse. Segunda, porque las visiones y balances cerrados de que disponemos se refieren preferentemente al estado de la cuestión antes de 1945. Las transformaciones de la economía soviética durante la postguerra todavía no pueden verse históricamente, esto es, globalmente.

(9) La planificación de los precios, en estrecha relación con la de los salarios, es otro problema de máxima importancia en la economía soviética. Su consideración dentro de este trabajo nos hubiera llevado demasiado lejos. Puede verse sobre él el artículo de Naum JASNY *The Soviet price System*, en «The American Economic Review», diciembre de 1950, pág. 845 y ss.

II.—ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

1. La ausencia doctrinal a que aludimos, unida a las azarosas circunstancias iniciales del «comunismo de guerra», produjo unos años de vacilación y desorden. El Gobierno soviético no se lanza desde el principio a la nacionalización total, sino tan sólo a la de algunas ramas de la economía nacional, e incluso esto no de manera absoluta. Luego, en los años 1918 a 1921 —etapa del «comunismo de guerra»—, se consuma una nacionalización apresurada, aplicación dogmática e inexperta de los principios generales, hecha ante las urgencias de la guerra civil y de la intervención extranjera.

El Gobierno soviético no se encontró con una economía de organización monopolística, que hubiera sin duda facilitado la constitución de grandes empresas públicas centralizadas (10). La producción rusa, salvo algunos aspectos de la incipiente industria pesada, aparecía dispersa en muchas manos a través del inmenso territorio, buena parte de ellas extranjeras. El ímpetu de la revolución, además, produjo como primer efecto el control obrero de las fábricas; una forma anárquica de socialización, que venía a trabar, más que a favorecer, el proceso nacionalizador. Para reducir esta economía desquiciada se creó el 8 de noviembre de 1917 un primer órgano central: el Supremo Consejo de la Economía Nacional. Pero el principio de organización estatal que representaba este órgano había de coexistir con dos fuerzas: las antiguas administraciones de tipo privado, todavía en algunas partes persistentes, y los comités de control obrero, que aspiraban a sustituirlas. Esta última tendencia, de carácter sindicalista, tenía gran fuerza en los albores de la revolución. Hemos de ver cómo a través de la evolución del régimen va debilitándose, hasta quedar convertida en el esquema formal que son los sindicatos soviéticos actuales.

El Decreto de 28 de junio de 1918 determina la nacionalización general de la industria. Esta nacionalización, extendida tan sólo a las grandes industrias, fué ampliada a fines de 1920 a las industrias pequeñas, por imponerlo así la conexión de los procesos productivos. Tales medidas determinaron la formación de un primer tipo de empresa pública soviética, que caracterizaremos a grandes rasgos.

(10) La gran concentración industrial, decía MARX, es incompatible con las condiciones ideales del capitalismo y desemboca en la organización socialista de la economía. «Los verdaderos fautores del socialismo no son los intelectuales o agitadores que lo predicaron, sino los Vanderbilt, los Carnegie, los Rockefeller.» (J. A. SCHUMPETER: *Capitalism, Socialism and Democracy*, pág. 134). Esto puede afirmarse muy especialmente con relación a la empresa pública. Las situaciones monopolíticas abren el camino a la socialización. PICOU, muy moderado, dice al concluir su libro *Socialismo versus capitalismo*: «Todas las industrias afectadas a un interés público, o capaces de dar cabida a un poder de monopolio, las sometería, por lo menos, a la supervisión y control público» (pág. 148).

Durante el comunismo de guerra la centralización es, en teoría, absoluta. Las empresas públicas son administradas por la correspondiente sección del S. C. E. —Supremo Consejo de Economía Nacional—, que agrupa los suministros, planifica la producción y distribuye en régimen de trueque el producto obtenido. Bajo esta estructura oficial persiste, sin embargo, una estructura real distinta; el S. C. E. carecía de agilidad para llegar hasta cada industria en concreto, lo cual hizo que respecto a muchas tuviera sólo una jefatura formal. Según el censo de 1920, existían en Rusia 37.226 empresas públicas, pero solamente 6.908 figuraban en el registro de la S. C. E. Por otra parte, las directrices generales no se apoyaban en un conocimiento de las circunstancias de la industria y de las necesidades nacionales que había de satisfacer. BAYKOV, el más autorizado historiador de la economía soviética, no sitúa en este período el comienzo de la planificación industrial, porque las urgencias políticas y militares primaban de modo absoluto sobre los criterios económicos (11). Sin embargo, nos interesa destacar que nace entonces, como idea y como realidad, la empresa pública, y que sobre su base se elaboran planes de realización más o menos efectivos.

El colectivismo, que desde el principio se trata de yugular en el campo industrial, predomina en la agricultura; las empresas se constituyen bajo forma de granjas colectivas o «koljoses». El Decreto de 14 de febrero de 1919 dispone también la creación de granjas del Estado, o «sovjoses», inmadura aplicación a la explotación agraria del sistema de empresas públicas. Los «sovjoses» se establecieron principalmente sobre fincas de gran extensión, en las que se cultivaban productos, como remolacha o caña, susceptibles de ulterior elaboración industrial. A su organización se aplicaron principalmente hombres de ciudad —obreros industriales, intelectuales—, que llevaron consigo, sobre su inexperiencia, unas ideas de explotación demasiado teñidas de industrialismo. En 1920 había, frente a 10.416 «koljoses», solamente 5.923 «sovjoses». Tanto en aquéllos como en éstos, los niveles de producción fueron alarmantemente bajos (12).

(11) Alexander BAYKOV: *The Development of the Soviet Economic System; an Essay on the Experience of Planning in the U. S. S. R.* Cambridge y New York. 1947. Esta obra, de la cual hacemos constante uso, es la mejor historia de la economía soviética publicada hasta hoy. Está apoyada fundamentalmente sobre fuentes rusas; cerca de trescientos títulos incluye la bibliografía. BAYKOV continúa su obra con las mismas características de amplia información y moderado filosovietismo en el «Bulletin on Soviet Economic Development», publicado a partir de mayo de 1949 por el Departamento de Economía e instituciones de la U. R. S. S. de la Universidad de Birmingham.

(12) No obstante estos fracasos, y los que más adelante reseñaremos, la política de creación de grandes granjas colectivas o estatales es una línea constante del régimen soviético. KAUTSKY había publicado en 1900 *La cuestión agraria*, libro en el que trataba de demostrar la vigencia en la agricultura, a través de la exten-

En el comercio se va también a un simple control estatal directo. Por otra parte, la postración de esta actividad fué muy grande durante estos años. También se nacionalizaron las instituciones de crédito, concentrando en el Banco del Pueblo todas las actividades crediticias; pero el desplazamiento del dinero, sustituido por el trueque, y la creciente inflación, convirtieron la vida bancaria en un sistema de compensaciones, regido por el Estado.

En suma, este primer período de comunismo de guerra afirma los dos primeros principios que señalamos como integrantes de la economía socialista, pero no desarrolla sino burdamente el tercer principio: la planificación central. Sin embargo, quedan afirmados los supuestos básicos para el desarrollo posterior del sistema de empresas públicas, y queda, sobre todo, cegado, al menos en el campo industrial, el camino de la acción colectivista o cooperativa. La empresa pública, adscrita al Estado, ha vencido a la empresa sindical. No vale la pena, seguramente, examinar con más detalle las formas de organización —o de desorganización— de este primer período.

2. En 1921 se abre en la vida económica rusa soviética el período llamado de la N. E. P., o de la nueva política económica. BETTELHEIM resume sintéticamente los caracteres de este nuevo giro: restablecimiento de la libertad de comercio, desarrollo del mercado, vuelta a la economía dineraria, sustitución de las requisas por impuestos regulares en especie, tolerancia para con la industria pequeña y mediana, en contraste con la estatificación a que sigue sometida la gran industria, los transportes, el comercio exterior, el crédito (13).

La N. E. P. supone una evidente marcha atrás en la implantación de los tres principios básicos de la economía socialista, y únicamente pudo sostenerla el prestigio de Lenin. Sin embargo, a treinta años plazo vemos con claridad que ella salvó la economía, y acaso el Estado soviético, del derrumbamiento a que les hubiera llevado la continuación de las nacionalizaciones prematuras y anárquicas del comunismo de guerra. La empresa pública se ciñe a los aspectos que racionalmente podía abarcar: a las actividades económicas de gran formato.

sión de la deuda hipotecaria, del principio de la concentración capitalista sentado por Marx. La endeblez teórica de este libro fortificó los argumentos clásicos contra el socialismo agrario e hizo que los primeros intentos de colectivización soviética fueran recibidos con desconfianza. Todavía hacia 1928 escribe GONNARD: «Uno de los resultados más paradójicos, pero más probables, de la revolución de 1917, habrá de ser la generalización de la propiedad individual del suelo en Rusia... Los mujiks han tomado la tierra y verosíblemente no la volverán a perder» (*Historia de las doctrinas económicas*, Madrid, 1938, pág. 500). La profecía no se ha cumplido en absoluto; hoy la agricultura rusa está apoyada sobre la propiedad socialista.

(13) Charles BETTELHEIM: *La planification soviétique*. París, 1945, pág. 9.

a) En el campo industrial, el Estado, representado por el S. C. E. y sus dependencias locales, concentra bajo su administración directa ciertas ramas de la producción, arrendando la explotación de otras a empresas de carácter cooperativo e incluso a personas privadas. Por otra parte, las nacionalizaciones de 1920 que no hubieren llegado a tener realización se declaran sin ningún efecto, devolviendo la propiedad de las empresas a sus dueños antiguos, e igual criterio se aplica a las empresas que ocuparan menos de veinte obreros. Los altos puestos de mando de la producción quedan, por consiguiente, en manos del Estado, desembarazándose éste de la múltiple y difícil gestión de las empresas pequeñas (14). Se trata de un intento de organizar la economía socialista sin llevar el principio planificador a sus consecuencias extremas; la nacionalización se retrae, aplicándose a un campo donde el éxito es, si no seguro, posible. Muchos creyeron que esta retirada era definitiva. En realidad, como veremos, sólo fué una maniobra impuesta por las circunstancias.

Frente al carácter circunstancial y desorganizado que las había distinguido durante la etapa anterior, las empresas públicas se presentan ahora como una encarnación de ciertas orientaciones de política económica muy precisas. En primer lugar, dejan de ser entidades prácticamente aisladas para integrarse en grandes combinados o «trusts» industriales, hecho que las pone en evidente plano de superioridad sobre las industrias privadas, a quienes está vedada la integración. Sólo estos «trusts» tenían, en el plano de la economía de empresas públicas, condición de personas jurídicas. «Por «trusts» del Estado —dice el Decreto de 10 de abril de 1923, regulador de su estatuto general— se entienden *empresas industriales del Estado*, a las que éste ha concedido independencia en la realización de sus operaciones de acuerdo con los estatutos aprobados para cada una de ellas, procediendo conforme al principio del *cálculo comercial con el fin de obtener ganancias*» (15). Tales ganancias debían ser entregadas a la Tesorería, salvo las cantidades necesarias para capital de reserva, asistencia laboral y bonificaciones personales en la proporción que anualmente determinara el S. C. E.

En segundo lugar, se delimitan las atribuciones de estos «trusts» en ciertos aspectos básicos. El Estado, a través del Consejo del Trabajo y la Defensa, puede ordenar su liquidación, la fusión de varios, la transferencia a otras empresas de parte del capital. La empresa pública de N. E. P. no dispone de capital fijo, al menos sin autorización estatal expresa. Por propio acuerdo, únicamente dispone del capital de explo-

(14) En 1923 únicamente el 8,5 por 100 de las empresas rusas tenían carácter público, pero empleaban el 84,1 por 100 de los obreros. Cfr. N. NOROVIEB: *Industria urbana en la U. R. S. S. conforme el censo de 1923* (BAYKOV, pág. 106).

(15) Los subrayados son de BAYKOV, pág. 110.

tación, integrado por todos los bienes que se usan sólo una vez durante el proceso productivo. De este modo se trata de evitar la liquidación del capital fijo —utilaje, edificios—, recurso al que las empresas solían recurrir durante el comunismo de guerra, e incluso durante los primeros tanteos de la N. E. P., para incrementar el escaso capital de explotación. Al Consejo del Trabajo y de la Defensa corresponde también la aprobación de los planes de producción. Y el S. C. E., por su parte, se preocupa de nombrar y destituir al Consejo directivo de los «trusts» y de efectuar una supervisión general de su actividad —función de vigilancia, no de gestión— a través del Comité de Inspección. Comienza así a desarrollarse una especie de acción de policía económica, típicamente rusa, que alcanzará en épocas posteriores increíble complejidad y penetración.

En tercer lugar, la organización de las empresas públicas en «trusts» se ciñe al aspecto productivo, confiando a los Sindicatos todo lo referente a la actividad comercial. Tales Sindicatos, integrados por diversos «trusts», quedaban también bajo el control del Consejo de Trabajo y Defensa y del S. C. E.

A esta nueva configuración de la empresa pública se adapta, por Decreto de 12 de septiembre de 1923, la organización central del S. C. E., dividiéndose en dos grandes departamentos: «Administración Económica Principal» y «Administración Central de la Industria del Estado». Corresponde al primero la elaboración de leyes y planes generales y la supervisión de los Sindicatos; corresponde al segundo dictar los acuerdos relativos al capital fijo —cometido hasta entonces del Consejo de Trabajo y de Defensa—, nombrar el personal directivo y supervisar la actividad industrial; todo ello a través de «directorios», uno para cada principal rama productiva. Pero esta división en dos departamentos no dió resultados, y tres años después, en 1926, se procede a una reorganización. La Administración Central, con sus directorios, se sustituye por una red de administraciones y comités centrales para cada rama de la industria, y la Administración Económica por la Administración de Planificación Económica (P. E. U.), órgano coordinador de las administraciones centrales y centro encargado de elaborar los planes generales de producción.

Una segunda reforma esencial viene a fortalecer el principio de planificación. El Estatuto de las empresas públicas de 1923, a que antes aludimos, admitía expresamente el principio de lucro, bien que las ganancias habían de entregarse en su mayor parte a la Tesorería, y en su totalidad estaban sujetas a los criterios de distribución marcados por el S. C. E. Frente a este régimen, un Decreto de julio de 1927 determina que los «trusts» actuarán conforme a las tareas planificadas que apruebe la Administración central correspondiente; esto es, ésta se en-

carga de fijar los precios de producción, de disponer entregas de mercancías a precios incluso inferiores a los del mercado, de elaborar los planes productivos. La eliminación del lucro, como arriba dijimos, no impone la adopción del principio planificador; pero una vez establecido éste en toda su intensidad, el principio de lucro no puede subsistir.

Pasaron por diversas fases las relaciones entre la empresa pública, conformada como «trust», y las diversas factorías integrantes de ella. En general, hay a través de los años de la N. E. P. una tendencia a ampliar las facultades de estas últimas, sobre todo después de que entra en vigor, en 1924, el «Estatuto concerniente a la dirección de una empresa que forma parte de un «trust». Cada establecimiento empezó a llevar sus propios libros y a calcular independientemente sus costos de producción. El director gerente, responsable ante el «trust», tiene un ámbito de propia competencia, y aunque no puede rechazar las órdenes del «trust», ni suspender su ejecución, sí puede elevar al Presidium del S. C. E. las quejas que crea oportunas. Gozaba, a veces, del derecho de disponer de una parte de la producción, e incluso estaba facultado, dentro de ciertos límites, para aceptar directamente pedidos y realizar alguna otra operación. El director había de compartir la gerencia con el comité de fábrica, representante de los obreros, y con la célula del partido comunista. Se trata de afirmar, no obstante, el principio de la administración personal, que había de luchar contra el general recelo hacia los técnicos existente entre la masa y el partido comunista.

b) La adopción del sistema de empresa pública en la economía agraria es mucho más lenta y dificultosa que en la economía industrial. La recuperación de la producción, objetivo de la N. P. E., sólo podía obtenerse en el campo a través de la iniciativa individual de millones de campesinos. En líneas generales, la política agraria tiende a favorecer a la clase más baja de éstos y a entorpecer la actividad de los campesinos ricos o «Kulaks», que constituían una fuerza conservadora y anticomunista. También se fomenta la acción cooperativa ya iniciada en el comunismo de guerra, mediante la constitución de granjas colectivas, y, finalmente, la organización de la producción en Sovjosees o granjas del Estado. Pero estas granjas, verdaderas empresas públicas agrícolas, no obtienen un decisivo relieve. En el XV Congreso del Partido, celebrado a fines de 1927, se acuerda organizarlas solamente en distritos donde no vengan a disminuir el terreno ya cultivado por los campesinos. La colectivización prima, por consiguiente, sobre la estatificación.

3. El 27 de diciembre de 1929, con la publicación de un famoso artículo de STALIN en *Pravda*, que lleva por título *La NEP, al diablo*, la economía soviética inicia una nueva fase. Se han escrito millares de páginas sobre las causas y sentido de este giro, juzgado muy diversamente. Muchos teóricos de países occidentales se lo explican por el fracaso

de la N. E. P.; para los teóricos soviéticos, en cambio, no es sino una etapa nueva dentro de un desarrollo lógico y ya previsto. El hecho es que con el primer plan quinquenal —1928 a 1933— los principios intervencionistas ya tan acusados en los períodos precedentes llegan a su perfección, y consecuentemente adquieren mayor difusión y solidez en sistema de empresas públicas.

a) La idea de la planificación preside esta nueva etapa. Se trata de fijar un cuadro de directrices que prefiguren lo que ha de ser durante un determinado período la vida económica de la nación entera. Tal generalidad, impuesta por la interdependencia de los fenómenos económicos, supone la reunión de todos los medios de producción en una sola mano, o al menos el desarrollo de las formas colectivas de la propiedad, y la existencia de un poder económico unitario y absoluto. El plan es una consecuencia natural del intervencionismo extremo; todo poder económico tiende, por obvias exigencias de eficacia, a actuar proyectivamente a prefigurar su actividad antes de realizarla (16). La planificación es el método propio del Estado socialista. Para su constitución, como quiere PICOU, no será en teoría necesario, pero el hecho de que la eliminación del lucro y el monopolio del derecho de propiedad únicamente pueden lograrse, a partir de la economía capitalista, mediante la acción del poder político, dota a éste de una fuerza conformadora de la economía muy difícilmente autolimitable.

La ejecución del plan determina medidas psicológicas y comerciales; así la propaganda stajanovista, el establecimiento de unos impuestos que nutran los fondos necesarios para realizarlo, el monopolio del comercio exterior. Su control, punto de trascendental importancia, la existencia de una férrea subordinación jerárquica y de una compleja burocracia. A estas nuevas exigencias se adaptan los organismos antiguos, y otros surgen a su lado. La empresa pública, instrumento realizador del plan, se configura a la nueva tarea y la refleja en todas sus facetas.

b) Esta reorganización fué delineada en la XVI Conferencia del Partido, celebrada en mayo de 1929. «El cumplimiento de las tareas que el pueblo soviético tiene que afrontar relativas a la industrialización acelerada... exige una sistemática revisión de todo el engranaje administrativo del Gobierno para colocarlo en línea con nuestro sistema económico nacional y con las necesidades de la construcción socialista... Es necesario tomar medidas para transformar el S. C. E. de órgano de planificación económica, que es lo que hasta hoy en esencia ha sido, en órgano de verdadera administración técnica de la industria.»

(16) «El plan no es en la concepción soviética actual un conjunto de previsiones, sino un sistema de tareas, cuya ejecución permitirá realizar un cierto orden económico y social determinado con antelación.» (BETTELHEIM, pág. 82.)

En primer lugar, el proceso de emancipación de las factorías individuales integrantes de «trust» se acentúa y llega a destruirse la identificación entre «empresa pública» y «trust» que señalamos como típica de la N. E. P. Las resoluciones del citado Congreso del partido proclaman que «la empresa —entiéndase la factoría individual— es la unidad básica de la organización industrial», y como tal actuará independientemente, siendo su administración la única responsable del cumplimiento del plan de producción. En otro plan, de naturaleza financiera, se establece la cantidad de dinero de que la empresa puede disponer, y sobre la base de este plan se estipula un contrato, en el que se fija el costo de producción y se prevén las multas que acarreará su incumplimiento.

¿Cuál es la función que, al avanzar hasta un primer plano las empresas que lo integran, asume el «trust»? Queda fundamentalmente convertido en un órgano de *dirección técnica*, privado de funciones de venta y abastecimiento.

En segundo lugar, surge un sujeto económico nuevo: los combinados (*Obedinienie*), compuestos por grupos de «trusts» y empresas industriales, que desempeñan las funciones antes asignadas a los Sindicatos y algunas de las correspondientes a los departamentos del S. C. E. Cuando integran exclusivamente «trusts» y empresas de importancia nacional, los combinados planifican la producción y la formación del capital, dirigen en su aspecto técnico la labor conjunta de sus unidades componentes, organizan los suministros y las ventas, controlan la actividad financiera y la actividad laboral y nombran o destituyen al personal directivo.

Tan amplias funciones disminuyen si los combinados integran, junto a empresas de importancia nacional, otras que solamente tienen importancia local, o si se limitan a empresas de esta clase. Los combinados del primer tipo asumen, aparte de las antiguas funciones sindicales, otras de elaboración de planes, de dirección técnica de la nacionalización y reconstrucción y de vigilancia sobre el adiestramiento del personal; los del segundo, se limitan a planificación y vigilancia de la racionalización y de la reconstrucción. Sería casi imposible fijar el contenido y la amplitud exacta de estos términos. En esencia, debemos ver en el combinado una entidad económica revestida de amplia autoridad, más acusada en el plano de la gran industria nacional que en el de las industrias pequeñas, que se intercala entre el S. C. E., los «trusts» y los Sindicatos, incorporando a sí atribuciones de estos órganos. Al S. C. E. le desembaraza de las tareas que asumía a través de sus departamentos centrales o «glavky»; pero sigue este alto órgano teniendo, como cometidos propios, la planificación y coordinación centrales, el control de los combinados y el nombramiento de sus dirigentes. De los «trusts» recoge cuanto no sea estricta dirección técnica. De los Sindicatos, todo lo referente a su actividad comercial, más otros come-

tidos que en confusa duplicidad con los «glavkys» —sindicalismo frente a estatismo— venían de hecho ostentando. Los Sindicatos quedan, en consecuencia, reducidos a una estricta función representativa de sus afiliados, función que se despliega en la defensa de los intereses de éstos, en la formulación de propuestas sobre la marcha de la empresa, y en vigilar el cumplimiento de las que entre ellas fueren aceptadas, pero que no incluye ninguna gestión administrativa directa. Aparte de estos órganos funciona en cada factoría la célula del Partido, encargada de velar por la ortodoxia comunista, pero sin funciones económicas definidas.

c) Creo que podrían considerarse las formas institucionales descritas como reflejo de tres principios: el principio de la *administración personal*, el *principio funcional* —adscripción de cada función técnica o económica a una sección especial, que la dirige a través de las varias empresas integradas en el combinado—, y el principio de la *Khozraschet*, término que BETTELHEIM traduce por *contabilidad económica*. Es el reverso del principio de lucro; las empresas quedan sujetas al cumplimiento de las prescripciones del plan, pauta a la cual deben acordar toda la contabilidad de costos (17).

A la administración personal se oponían grandes obstáculos; los gerentes de empresa eran, en unos casos, hombres de partido sin preparación técnica, y en otros casos, técnicos sospechosos de infidelidad política, e incluso saboteadores activos. El principio funcional condujo a una vivisección debilitante. Al dejar en manos de las secciones especiales de los combinados los hilos de cada proceso económico o técnico (abastecimiento de materias primas, venta de productos, montaje e instalaciones, etc.), se desintegraba la vida económica de la empresa o del «trust», y los combinados se convertían en órganos hipertrofiados. hasta de 200 empresas, y exageradamente centralistas. Y, finalmente, al éxito del principio del *Khozraschet*, se oponían las excesivas exigencias de los planes impuestos a las industrias, el fracaso en la introducción de técnicas nuevas, la complejidad y difícil ajuste de las grandes empresas que se establecen.

d) Estas desviaciones y obstáculos tratan de corregirse mediante reformas institucionales, cuya necesidad ya Stalin reconoce año y medio después de la organización descrita en su discurso ante la Conferencia de Especialistas Industriales, de 4 de febrero de 1931, y que se extienden a través de los años 1931 y 1932. En primer lugar, se reafirma la administración personal frente a la colegiada, sustituyendo a ésta por aquélla al frente de los combinados, y se amplían y describen minu-

(17) Michael T. FLORINSKY: *Russia — the U. S. S. R.*, cap. «The State in Business», en la obra colectiva *Governments of Continental Europe*, New York, 1948, pág. 883 y ss.

ciosamente las atribuciones y responsabilidades de cada empleado desde el capataz al director gerente. Además, tiéndese a crear una nueva «intelligentsia», fruto de la revolución, sobre la cual pueda descansar el régimen. En segundo lugar, los grandes combinados se disgregan en unidades menores, con arreglo a criterios de más rigurosa especialización, pierden su función de planear la producción de toda una rama industrial y son transformados progresivamente en «trusts»: El poder económico del combinado entra en crisis, y de ella se benefician los órganos que anteriormente habían sido víctimas de su elevamiento: por una parte, los «trusts» reasumen la dirección de la actividad productiva; por otra parte, reaparecen las administraciones centrales del S. C. E., bien que constreñidas a labores de planificación y coordinadoras. El *Presidium* del S. C. E. es, además, dotado de secciones funcionales, que recogen algunos de los cometidos antes asignados a las secciones funcionales de los combinados. Y en tercer lugar, se fomenta la realización del principio del *Khozraschet*, dando una cierta autonomía a las empresas, esto es, haciendo la planificación un poco menos minuciosa y opresiva.

Las nuevas atribuciones del S. C. E., a que acabamos de aludir, fueron en realidad efímeras, pues en enero de 1932 se modifica la organización económica suprema; el S. C. E. muere y es sustituido por tres Comisariados del pueblo: uno, para la Industria Pesada; otro, para la Industria Ligera, y otro, para la Industria Forestal. Así se inicia un proceso de especialización que habría de continuar con la constitución de muchos otros Comisariados o Ministerios hasta nuestros días. La administración económica soviética aparece, pues, integrada en grandes ramas dentro del Consejo de Ministros —uno de los órganos fundamentales de la Unión Soviética, junto al Soviet Supremo y al *Presidium*—, elocuente expresión de su importancia (18).

4. El cumplimiento del segundo plan quinquenal, inaugurado oficialmente en 1933 y ratificado a principios del año siguiente, introduce un nuevo esquema de organización en la economía soviética de empresas públicas. Todo él es consecuencia de la adopción del principio productivo-territorial, que viene a sustituir al antiguo principio funcional (19). Definir este principio con exactitud es difícil, porque al par que otros tantos *slogans* soviéticos quedó siempre en intencionada vaguedad, que le daba cierto eficaz carácter de idea-fuerza. Se trata, esencialmente, de sustituir las antiguas secciones funcionales por nuevos organismos de ámbito local; el control de la industria ya no se ejerce

(18) Cf. Manuel GARCÍA PELAYO, cap. «El Derecho constitucional de la Unión soviética», en *Derecho constitucional comparado*, pág. 489.

(19) FLORINSKY, o. c., pág. 885.

de una manera general sobre una rama de la producción, sino sobre una actividad productiva concreta ceñida a una concreta área geográfica. En dos reformas principales se exterioriza la adopción de tal principio: ante todo, en la reorganización de los comisariados, que se dividen en Administraciones centrales, a cuyo cargo corre una actividad industrial determinada en una provincia; por ejemplo, la Administración central de la industria algodonera provincial de Moscú y Leningrado. Las Administraciones centrales tienen plenos poderes en relación con las empresas que controlan, desde la dirección técnica y financiera a la ordenación de las ventas y adquisiciones de materias primas. Su relación es directa con las empresas grandes, y a través de los «trusts» con las empresas pequeñas. La segunda reforma consistió en la creación de Comisariados para la industria local, en las Repúblicas unidas y autónomas, que asumieron la dirección de las industrias pequeñas y medianas. En fin, como medidas complementarias, orientadas por el mismo deseo de asegurar una vinculación efectiva entre la realidad económica y la administración, deben considerarse la creación de cuerpos consultivos anejos a los Comisariados, integrados por representantes de las Empresas, y la definitiva desaparición de los combinados. Todas estas medidas fueron planeadas en el XVII Congreso del Partido y se cumplieron durante el año 1934. Sus resultados, a través de los años 1935, 1936 y 1937, fueron favorables, pues se alcanzaron los objetivos del plan. Al par de ellas se adoptan medidas de emulación —movimiento stajanovista— y se acelera la preparación de técnicos especializados (20).

5. El tercer plan quinquenal comenzó a realizarse en 1938, y fué interrumpido por la guerra con Alemania. Esta interrupción y las naturales precauciones de secreto militar adoptadas en la preguerra, impiden conocer con exactitud sus resultados. Apenas firmada la paz, se inicia el cuarto plan quinquenal, que en estos días se acaba de concluir, y en el cual se ha prestado singular atención a la reconstrucción de las zonas devastadas. Para el desarrollo de estos planes la economía de empresas públicas siguió sustancialmente organizada dentro de los cuadros antedichos; pero al suprimirse en abril de 1936 la mayoría de los subsidios con que el presupuesto estatal mantenía las industrias, se produjeron diferencias entre los costos de artículos similares en las distintas fábricas, y hubo de asignarse a las Administraciones centrales una tarea de regulación: por una parte, fijaban los costos, y por otra, redistribuían las ganancias entre las empresas de cada rama. Quedan así las Administraciones centrales encargadas no sólo de la producción, sino también de las ventas, en sustitución de las oficinas del *Khozraschet*. En segundo

(20) Se tocan más adelante estos dos puntos, al tratar de la organización laboral.

lugar, sin alterar los principios básicos diseñados, se acentuó la tendencia especializadora, proliferándose las Administraciones centrales y los Comisariados; veinticuatro eran estos últimos en 1940. Con ello se produjo un exceso de órganos de abasto —cada Comisariado y cada Administración central tenían, por su lado, una red gigantesca de oficinas—, que se trató de corregir por diversos medios.

Así estaba organizada la empresa pública industrial en las vísperas de la segunda guerra. La propaganda y el secreto militar, exagerando o silenciando los datos reales, hacen difícil fijar exactamente en qué medida esta organización fué eficaz ante la gran prueba. No cabe duda, sin embargo, de que Rusia demostró un potencial económico enorme (21).

6. Dos palabras sobre el desarrollo de la empresa pública agraria durante el período de los planes quinquenales. Mucho más acusadamente que en el campo industrial en el campo agrícola coexisten hacia 1928 dos sectores económicos: el socializado y el de los campesinos individuales. Este segundo, representado ante todo por los campesinos ricos o «kulaks», es el de mayor importancia. Se decide, en vista de esta situación, consumir una nueva revolución agraria; diez años antes había sido eliminada la propiedad privada de la tierra y los grandes terratenientes, y ahora se aspira a eliminar los «kulak» y a sustituirlos por empresas colectivas o estatales en la dirección de la agricultura. El «koljosismo» es ayudado por toda clase de medidas administrativas y policíacas, que lo lanzan a velocidad vertiginosa. En principio, cuando menos, trata de procurarse que las colectivizaciones sean voluntarias, ya que el arraigo del campesino en la tierra hacía su control masivo mucho más difícil que el del proletariado urbano. Con los «koljoses» coexisten las economías individuales de pequeño formato, a través de las cuales se abastece el hogar campesino de los bienes de propio consumo. Unos y otros —los primeros, naturalmente, en medida más amplia— conciertan con el Estado un contrato de suministro, y a partir de 1936 la entrega de cantidades fijas de producto con derecho a vender los excedentes.

A finales del segundo período quinquenal, casi toda la agricultura estaba en manos del Estado o de las granjas colectivas. Las granjas estatales, o «sovjoses», eran centros modelo, en los cuales se introducían nuevas técnicas. A partir de 1928, sobre todo, se desarrollan grandemente en número y tamaño. La «gigantonamía» propia de los años treinta hizo de ellas latifundios inmensos, de una extensión media superior

(21) Sobre la evolución de la economía soviética durante la guerra, N. VOZNEZNSKY: *The Economy of the U. S. S. R. during World War II*, en «Public Affairs Press», Washington, D. C., 1948. Ha sido también traducido al francés.

a 100.000 hectáreas. Varias veces se modificó la organización del control de la Administración. En 1936, pasaron a depender del «Comisariado del Pueblo para granjas agrícolas y ganaderas» y de los correspondientes Comisariados de la República. Al frente de la explotación está un director, revestido de plena autoridad, y a sus órdenes, trabajadores que se pagan por unidad de trabajo. Un Decreto de 1937 aumentó y precisó su competencia, constituyéndola como «director de fundo», semejante en todo al director de una factoría.

Los «sovjoses» pasaron, hacia 1934, por una gran crisis, paladinamente reconocida por el mismo Stalin. Hubo cambios frecuentes de dirección, bajas cosechas, excesiva mortalidad de ganado. Las condiciones naturales de la economía agraria se resistían a entrar dentro de la horma industrialista de la empresa pública. En 1935 muchos «sovjoses» fueron transformados en «koljoses». El área sembrada bajo el régimen de aquellos desciende desde 16 millones de hectáreas —12,1 por 100 del área sembrada total en 1936— a 12,1 millones de hectáreas —8,9 por 100 del área sembrada— en 1938. En 1945 sólo una décima parte, aproximadamente, de las granjas rusas eran «sovjoses».

El predominio corresponde, pues, de modo casi absoluto, a los «koljoses». Un «koljós» es, en teoría, una cooperativa voluntaria y regida por su propio Estatuto, asentada sobre tierra de «propiedad socialista», de la que dispone a perpetuidad (22). Sus componentes retienen algunos escasos bienes propios: la casa, el huerto adjunto, unas pocas cabezas de ganado. Eligen, según un régimen de apariencia democrática, un presidente, un Comité ejecutivo y un Comité de control; pero el presidente es, con frecuencia, persona extraña al «koljós». El Comité de control vela porque se realicen los planes y se cumplan las obligaciones de la explotación con el Estado (23).

Todas estas formas de organización se apoyan sobre un supuesto económico: la mecanización. Ni la empresa colectiva ni la empresa pública pueden subsistir en el campo sin concurso de la máquina. Si ella desaparece, se instaura automáticamente la economía individual, apoyada sobre el esfuerzo humano y las bestias de tracción y carga. Por eso la guerra con Alemania dejó como secuela una profunda crisis de la economía koljosiana y una vuelta a las formas antiguas. El programa del plan agrícola para 1944, fijado en 15 de marzo de dicho año

(22) «La propiedad socialista en la U. R. R. S. asume la forma de propiedad del Estado (patrimonio de todo el pueblo) o la forma de propiedad de los establecimientos cooperativos y colectivos» (KOLJOZY). Constitución de la U. R. S. S. de 5-XII, 1936, art. 5.

(23) En «The American Slavic and East European Review» (febrero de 1949) puede leerse un estudio de conjunto sobre los koljoses de Alexander VUCINICH: *The Kolkhoz: its Social Structure and Development*.

por el Consejo de Comisarios del Pueblo, no aludía a este problema esencial; tampoco alude a él de manera directa la referencia general del cuarto plan quinquenal, el plan Stalin, que hizo dos años después Voznessensky, presidente de la Comisión planificadora (24). Sin embargo, los proyectos de reconstrucción agraria eran fabulosos. Sobre un nivel de 100 como producción total en 1932, ascendida a 177 en 1940, se pretendía alcanzar al concluir el plan, en diciembre de 1950, un nivel del 225, y esto superando el gran bache de la guerra. ¿Hasta qué punto estos proyectos se habrán cumplido? ¿Cuántos de los 720.000 tractores cuya entrega preveía el plan rodarán hoy sobre los campos rusos? Es muy probable que la práctica desaparición de la ayuda norteamericana y el enorme incremento de la industria bélica hayan trastornado el cumplimiento del plan, y que ello repercuta sobre las formas de organización de la economía agraria.

7. La estructura que hoy tiene la empresa industrial rusa debe estudiarse, ante todo, a través del sistema de agencias de control que regulan su actividad (25). La doctrina oficial rusa emplea la palabra «control» en un sentido estricto, refiriéndola a la vigilancia ejercida sobre la factoría por el Gobierno y el Partido. Puede, sin embargo, entenderse en sentido más amplio, como supervisión general del cumplimiento de los planes financieros e industriales, de las reglas internas y de las medidas y planes tocantes a la seguridad y orden social. Tal supervisión es realizada, además de por los citados órganos gubernamentales y del Partido, por diversas corporaciones públicas y por grupos voluntarios.

a) La Administración sigue montada sobre el principio de la responsabilidad personal. El ministro a cuyo ramo la factoría pertenece, nombra al director, que tiene poder de decisión en todo lo que toca al proceso productivo. Algunos aspectos de este poder los delega en los «jefes de talleres»; rigen éstos sus departamentos respectivos tanto en lo puramente organizativo como en lo técnico, y emplean, despiden y trasladan a los operarios. A sus órdenes están los capataces (*mastera*), pieza de enlace entre la Administración y el personal y conservadores de la disciplina de éste. Los capataces tienen facultades punitivas, muy duras a veces, y elevan a los jefes de talleres las propuestas de empleo o de despido. Sobre el director, los jefes de talleres y los capataces recae

(24) Véase la obra colectiva *Understanding the Russians; a Study of Soviet life and Culture*, ed. por Stern y Smith, New York, 1947, págs. 227 y ss. Este libro, aunque de carácter propagandístico, tiene valor informativo, porque reúne estudios sobre los principales aspectos de la vida rusa redactados por especialistas.

(25) Recogemos principalmente los siguientes datos de Alexander VUCINICH: *The Structure of Factory control in the Soviet Union*, en «American Sociological Review», vol. 15, núm. 2, abril de 1950, pág. 179 y ss.

la responsabilidad del cumplimiento del plan y el control de las fases de la producción. Son, pues, órganos dobles; por una parte, ejercen una función administrativa directa, y por otra, un poder de policía o vigilancia. Último poder éste ejercido también, en idéntica o superior instancia, por los organismos que reseñaremos a continuación.

Los «trusts» y los combinados industriales, que agrupan las factorías, determinan todos los años el plan industrial y financiero de éstos. Trazan las directivas del abastecimiento de materias primas y de la utilización de los créditos y señalan el precio de los productos ya concluidos. Tienen, pues, una función de control directa y habitual. A través de ellos, aunque también otras veces directamente, se establece el contacto entre la factoría y el *glavk*, órgano central para la administración de cada rama fabril. Especiales «grupos de inspección y control» vigilan el cumplimiento de sus normas en cada factoría.

Pero no concluyen aquí los órganos gubernamentales. En 1940 fué creado el Ministerio de Control del Estado, que vino a sustituir a la Comisión del mismo nombre, y al que compete inspeccionar el cumplimiento general de las normas de administración económica, y de modo especial los gastos y los costos. Dispone para ello de una compleja red de «controladores» generales, uno por cada rama, a cuyas órdenes hay otros «controladores» e «inspectores», en ordenada jerarquía. Cada «controlador» de categoría inferior tiene a su cargo la inspección de una empresa, independientemente de los órganos administrativos de ella. Su control tiene un doble aspecto; por una parte, velan por la legalidad de los presupuestos, planes y gastos antes de que los pagos se realicen, y por otro, intervienen los libros para descubrir posibles irregularidades o formación de reservas ocultas.

La *Comisión planificadora del Estado* (Gosplan), aparte su específica función de trazar los planes económicos generales, ejerce control sobre la empresa individual en lo que se refiere a la ejecución de estos planes, a la disciplina «planificadora». Y en lo que toca a su campo propio, también tiene funciones de inspección el Ministerio de Finanzas.

Otra típica institución es el Procurador del Distrito, especie de fiscal encargado de la protección de la «propiedad socialista» y del mantenimiento de la disciplina laboral y de la «defensa del trabajo»; funciones de las que se derivan diversas formas de control. En fin, el cuadro de los órganos gubernamentales se cierra con la agencia de arbitraje, la policía del Ministerio de Seguridad y la Milicia de obreros y campesinos. La primera tiene como misión resolver los posibles desacuerdos que surjan entre las empresas, y supervisa también el cumplimiento de los planes y contratos, elevando al procurador o a los órganos centrales anteriormente citados las irregularidades que observe. La policía del Ministerio de Seguridad del Estado, está encargada de la represión del

sabotaje y, en general, de las fuerzas contrarrevolucionarias. La Milicia de obreros y campesinos vela por el orden y custodia la propiedad socialista. Especiales secciones de ella están organizadas en las principales plantas fabriles.

Todos esos órganos gubernamentales, con sus agentes especialmente preparados, forman la base del sistema de control. Se distribuyen en diversos planes de competencia territorial; así, el Procurador del distrito depende del Procurador territorial, y éste del Procurador de la Unión Republicana, subordinado a su vez al Procurador general de la U. R. S. S. Notemos que esta organización es en su totalidad burocrática y sujeta al Estado, no representativa de los obreros ni de los soviets locales. «Todo el poder» en la U. R. S. S. corresponde, según la letra constitucional (art. 3.º), al soviet local, pero, de hecho, no tiene ninguna función de administración o control sobre el proceso económico.

b) El control del Partido adopta formas singulares. Es como una atmósfera que envuelve todos los otros órganos, sea específicamente de control o de gestión directa. No se ejerce a través de un sistema burocrático determinado, salvo agencias de carácter temporal que se instituyen para investigar alguna transgresión en concreto, pero los miembros de Partido están distribuidos por todas partes, y actúan de «ojos y oídos», que todo lo observan y registran. Para asegurar la fidelidad a la ortodoxia política, el buró directivo del Partido, en cada factoría, es sometido a un triple control interno; un control horizontal, ejercido por los miembros que le han elegido; un control vertical ejercido por la organización territorial del Partido, y un control diagonal ejercido por especiales agentes de la Comisión de Control del Partido, órgano directamente dependiente del Comité Central.

c) Existe, finalmente, el control del Comité sindical de la fábrica, el de la organización Komsomol y el ejercido por algunos grupos voluntarios. El primero se aplica, en cumplimiento del acuerdo colectivo del trabajo, a vigilar los gastos del «fondo del director», la recta aplicación de las escalas de sueldos y de las disposiciones del Código del Trabajo que afecten al bienestar de los obreros, condiciones sanitarias y seguridad técnica. Encarna en «inspectores públicos», elegidos por las organizaciones sindicales. Celebran éstas también periódicas «conferencias de producción», donde se exponen los planes a ejecutar y se denuncian las posibles irregularidades de la administración de la fábrica. Pero posiblemente tales conferencias sean una ficción en la mayoría de los casos, ya que el peso de los restantes órganos de control supera infinitamente al del Sindicato. El Komsomol, liga de la juventud comunista, tiene también entre sus funciones la de velar por el buen orden industrial. Finalmente, el control ejercido por los grupos voluntarios no tiene carácter

estable y orgánico; se trata de agencias mixtas integradas por representantes de la Administración y por trabajadores que nombra el Ministerio de Control, de los «aktivs» del partido comunista a que aludimos anteriormente, de la «Brigadmil» o milicia voluntaria formada por obreros de cada fábrica y que colabora al mantenimiento del orden. Tanto estos grupos como el Konsomol y los Sindicatos carecen de poderes propios. Sus misiones se cifran en denunciar y ejecutar: elevan, por una parte, sus quejas y denuncias a las organizaciones del Partido o al Gobierno, y realizan, por otra, los cometidos que éstos les asignan.

Sobre cada empresa pública rusa pesa, en suma, toda esta profusión de instituciones de control. Naturalmente, las competencias son difícilmente discernibles, y todos los días ocurren roces. Posiblemente, sin embargo, no sean éstos tan frecuentes y graves como pudiera creerse. La coincidencia absoluta del poder político con el poder económico suprime ciertas zonas de fricción, propias del intervencionismo de los Estados occidentales.

Todos los sucesivos esquemas de organización que hemos reseñado muestran cuán difícil es conciliar la centralización que una economía planificada exige con la descentralización que las empresas individuales necesitan. Las soluciones de este problema, cuyos condicionamientos económicos y financieros veremos a continuación, se suceden con rapidez elocuente. El comunismo de guerra implanta una centralización rígida, la N. E. P. cede a las fuerzas centrífugas, la política de los planes quinquenales recoge las riendas. Y los sujetos del drama aparecen y desaparecen. Hay purgas de instituciones como hay destierros y fusilamientos de personas.

Prescindiendo de la valoración general del sistema de empresas públicas, que haremos luego, ha de destacarse como nota positiva el deseo de rectificación y ensayo que implica todo este proceso. Junto a la monstruosa fosilización de los dogmas políticos contrasta la movilidad y el realismo de los criterios de la Administración económica. Entre unos y otros no se estableció una vinculación rígida, que cegara obtusamente en nombre de aquéllos la visión de los fracasos de éstos. Las resoluciones de los Congresos del Partido y las declaraciones de Stalin, son, frecuentemente, crudos reconocimientos de la mala marcha de las cosas. En estas tomas de contacto con la realidad, en esta conciencia de que el orden político no se refleja desde su implantación en un orden administrativo y económico, inviolable y sagrada parte de sí mismo, debe verse una de las claves de indudable éxito final que hay que reconocer a la economía soviética, pese a la autarquía con que hubo de desarrollarse y a la hostilidad, siempre presta a aprovechar cualquier flanco débil, con que rodearon muchas veces a la U. R. S. S. los países occidentales.

III.—ORGANIZACIÓN FINANCIERA.

Como consecuencia de esta gigantesca red de empresas públicas, industriales y agrícolas que el Estado soviético controla, la organización financiera y la confección del presupuesto adoptan unos caracteres particularísimos, radicalmente distintos a los de cualquier país occidental. No podemos seguir aquí detalladamente la evolución histórica. En líneas esquemáticas, esta evolución ha seguido las fases siguientes:

1. La nacionalización de la Banca era uno de los primeros postulados económicos de Lenin. El programa del Partido preveía la fusión de todos los Bancos en un gran Banco central, al que tocaría conceder cuantos créditos necesitaran las industrias. Al par, proyectábase también la suspensión de las emisiones dinerarias, a fin de estabilizar el nivel de precios, y la reorganización sobre una base progresiva de la tributación.

En los comienzos, sin embargo, se esperó poder establecer alguna forma de cooperación entre el nuevo régimen y la Banca privada. Pero ambas fuerzas no podían en realidad coexistir. A fines de 1917 se declara ya el monopolio estatal de la Banca, consumándolo a través del año siguiente en una serie de medidas concretas. El Banco del Pueblo se constituyó en Banco único. Ahora bien, el crecimiento de la economía sin dinero determinó un cambio en su función; más que un órgano de crédito fué una Caja de compensación. A partir de 1922 quedó extinguido todo rastro de la economía crediticia propia del capitalismo, y el sistema impositivo anterior a 1917 fué sustituido por una desorganizada floración de impuestos extraordinarios que nutrían más bien las cajas de los soviets locales que las del Gobierno central, y sobre todo por el fácil arbitrio de emitir grandes cantidades de billetes. La depreciación fué fulminante; se llegó a cobrar los impuestos en especie y por todas partes surgieron formas de economía natural.

En estos años iniciales las empresas públicas nutrían en gran parte con sus productos el presupuesto estatal, consagrado ante todo a organizar el suministro racionado de la población. Pero también recibían subsidios de éste, y ello contribuyó a producir en muchas una absoluta falta de iniciativa, una «psicología de dependencia».

2. En el período inicial de la N. P. E. trata de rectificarse esta situación. Dos Decretos de octubre de 1921 rompen la vinculación entre el presupuesto estatal y la vida financiera de las empresas públicas, autorizando a éstas para comprar y vender por sí. Se tiende a reducir los gastos, a organizar un control financiero eficaz confiándolo a la Comisión Central del Control del Partido, y poco después a una «administración de control financiero», adscrita al Comisariado Pueblo para la Finanza.

Pero estas reformas no suprimen la heteronomía económica de muchas empresas públicas. Todavía está el nuevo sistema de producción en sus primeros vagidos, y sin la continua atención de la nodriza estatal apenas si puede desarrollarse. A cambio, tan sólo una parte relativamente pequeña de los ingresos estatales (el 10,6 por 100, a principios de 1922) proceden de las ganancias que estas empresas reportan; y como la fuente fiscal está exhausta (sólo ascendía a un 30 por 100 del ingreso total en 1922-23 y a un 40 por 100 en el año siguiente) hay que llenar los huecos con empréstitos, principalmente en especie, y con emisiones de billetes hasta cantidades fabulosas.

Con la creación del Banco del Estado en noviembre de 1921 y de una tupida red de Bancos estatales o cooperativos (siempre bajo estrecho control del Estado) en los años siguientes, se restaura el crédito con garantía. Las empresas públicas pasan a nutrirse en parte de él, pero desde luego no desaparece el sistema de subsidios presupuestarios; antes bien, crece sin cesar. Durante los años 1924 a 1927 los gastos de financiamiento de la economía nacional ascendían tan sólo a una quinta parte del presupuesto. Durante los años siguientes, a más de un cuarto. Después de la reforma de 1932, a cerca de un tercio.

Estos datos indican la peculiarísima estructura del presupuesto ruso, espejo contable de una economía nacional socializada. Ante todo, es instrumento de dos fines: redistribución de la renta nacional, financiamiento del desarrollo económico. No nos compete entrar en el estudio, apasionante por demás, de cómo el primer fin es servido. Bástenos señalar que los dos crecen paralelamente, según veremos en las restantes fases evolutivas.

Señalemos también los rasgos nuevos que distinguen, como resultado de nuevo de empresas públicas a la instrucción bancaria de la N. E. P., base del régimen bancario ruso actual. El Banco queda reducido a elemento auxiliar de la economía, sin posibilidad de influir en ella. Las tasas de descuento y de interés cubren simplemente los costos de operación, la eventualidad de pérdidas y la acumulación de reservas, puesto que no se persigue la especulación productiva ni la indirecta regulación de los precios. El interés del Banco se superpone y se confunde con el de sus clientes: ampliar y afianzar el crédito. Sea cual fuere el juicio general que se haga sobre la política económica soviética, no hay duda de que esta reducción de la institución bancaria, absurdamente desafiada en tantos países, es una experiencia digna de toda atención.

3. La organización financiera esbozada fué puesta a prueba durante el período de los planes quinquenales, pues tanto el presupuesto estatal como el crédito bancario hubieron de afluir a torrentes para cubrir los grandes gastos que suponía la instalación de las nuevas industrias. No obstante los esfuerzos realizados, el financiamiento quedó corto; fueron

en general rebasados los costos previstos. Ello dió lugar a que se introdujera en 1930 dos reformas importantes: una rígida simplificación del sistema fiscal, adaptándolo a la nueva realidad de la economía socializada —la importancia del sector privado descendió verticalmente desde los últimos años de la N. E. P.— y una reorganización del crédito.

El sistema fiscal vigente hasta 1930, con su complicada teoría de impuestos, tan sólo era un anacrónico residuo de la antigua economía capitalista. La evolución de la economía hacia el socialismo exige una paralela evolución fiscal. Pero tal exigencia —anotémoslo de paso, puesto que en otro lugar de esta Revista se toca el vidrioso tema de las relaciones entre el fisco y la empresa pública— no siempre se acata. Los sistemas fiscales, por muy diversas razones, padecen de anquilosamiento endémico. El ejemplo de Rusia es notable; hubo de esperarse a que la política de los planes quinquenales estuviera en adelantada ebullición para acometer la reforma con radicalidad.

Tal reforma se basó en la creación de una gran impuesto sobre las ventas de las empresas públicas. A su lado se crean otros sobre las ganancias de dichas empresas, los ingresos de cooperativas, granjas colectivas, cinematógrafos y población. Tanto el sector socializado como la población contribuyen también a engrosar el presupuesto mediante suscripción de empréstitos, voluntaria a veces en teoría, aunque casi siempre determinada en la práctica por la coacción. Aquí hemos de limitarnos a considerar los impuestos provenientes de empresas públicas, que son con mucho los más importantes en volumen, y entre ellos, ante todo, el que citamos en primer lugar.

En el impuesto sobre las ventas (26) pueden estudiarse *in vitro* las repercusiones hacendísticas de la socialización. En él encarna, dice BAYKOV, la idea de que el presupuesto del Estado debe recoger la diferencia entre el costo de producción de una mercancía y el precio que alcanza. Ahora bien, el precio no es determinado por el libre juego del mercado, sino por la concreta apreciación del autor del plan, y éste no contempla para ello las exigencias interiores de la empresa, sino la necesidad de equilibrar oferta y demanda. Externamente, el impuesto se configura como un típico impuesto de consumo. Pero BETTELHEIM observa certeramente que esto, dentro de la economía rusa, es cuestión secundaria; lo que interesa retener es que los ciudadanos soviéticos lo pagan en tanto gastan, no en cuanto perciben ingresos. Como el impuesto es de un porcentaje variable sobre los precios de venta, su rendimiento depende de tres factores, los tres fijados por el Estado en el plan finan-

(26) Los autores que escriben en inglés llaman a este impuesto *turnover tax* (v. g. BAYKOV, *ob. cit.*, pág. 367), y los que escriben en francés (v. g. BETTELHEIM, pág. 172) *impôt sur le chiffre d'affaires*. En español pudiera decirse impuesto sobre el movimiento comercial o sobre el tráfico, pero me parece más expresivo de su naturaleza llamarlo *impuesto sobre las ventas*.

ciero: el volumen de producción, el precio de las mercancías y el tipo de imposición adoptado. Este último es, en general, alto; superior al 50 por 100 en los artículos de uso más frecuente. En los años anteriores a la guerra mundial, la mitad aproximadamente de lo que pagaban los consumidores directos pasaba, mediante el impuesto sobre venta, a engrosar el Tesoro.

¿Cuáles son las razones que abonaron el establecimiento de esta forma de imposiciones? Verdaderamente, las empresas públicas podrían vender sus productos a un precio remunerador, y el Estado girar después el impuesto sobre los provechos que obtuviera. Pero el impuesto sobre las ventas es más seguro y flexible, y sobre todo no está directamente vinculado al costo de producción, que determina, en cambio, los provechos de la empresa y que es con mucho el factor más escurridizo e incontrolable.

El impuesto sobre las ganancias —las realmente obtenidas, no las planeadas *a priori*— coexiste con el impuesto sobre las ventas. Mediante él queda despojada la empresa pública de cuantas ganancias rebasen sus necesidades de ampliar la producción (inversiones de capital, aumento de capital de explotación) y de nutrir el «fondo directorial» (27). Ambos impuestos se complementan mutuamente, pues mientras el que recae sobre las ventas está ligado, ante todo, a las condiciones de oferta y demanda, el que recae sobre las ganancias está ligado a la situación financiera de la empresa.

En fin, las empresas públicas aportaban fondos al Estado mediante suscripción de empréstitos, pero esta práctica fué desapareciendo a medida que se organizaba el régimen impositivo descrito.

Los ingresos obtenidos por estos cauces revierten después sobre la economía nacional en forma de partidas presupuestarias, principalmente incrementado el capital de las empresas ya constituidas o asignándoles fondos suplementarios, y también dotando de base económica a empresas nuevas. El presupuesto es, de este modo, el corazón que nutre todo el vasto sistema económico de los planes quinquenales, además de recaer sobre él otras atenciones de orden social y cultural. Junto al presupuesto de la Unión existen los presupuestos de las Repúblicas, que también atienden, aunque en muy inferior escala, al desarrollo económico.

Podría discutirse la necesidad del presupuesto dentro del régimen ruso, dado que en éste se confunden la economía de la nación y la economía del Estado, y el papel de las finanzas no es en principio otro que equilibrar los ingresos y los gastos de la economía y la administración. Bogolepov respondía a esta objeción con dos razones: por una

(27) Recibe este nombre un fondo especial destinado a atenciones sociales y culturales de los obreros y empleados y a bonificaciones extraordinarias.

parte, el sistema financiero basado sobre el presupuesto evita los ajustes parciales entre las finanzas del Estado y las diferentes ramas de la economía nacional, y por otra parte las empresas públicas tienen cierta autonomía presupuestaria que hace que solamente se incorporen al presupuesto estatal parte de las ganancias—las que afluyen al Estado a través del impuesto—y parte de las pérdidas—las que el Estado se encarga de cubrir. El presupuesto estatal, por consiguiente, contra lo que cabría deducir de un examen puramente teórico del sistema económico, no refleja sino parcialmente el desarrollo de la economía. Está, en realidad, subsumido dentro de un concepto más amplio: el plan financiero, que abarca todos los fondos acumulados por los órganos económicos, incluso el crédito bancario a largo o a corto plazo. ¿Llega así el plan financiero a ser un espejo fiel de todo el movimiento de la renta nacional? Evidentemente, no. Están fuera de él las transferencias de valor que pueden producirse entre las diversas ramas de la economía como consecuencia del mecanismo de los precios, el mecanismo de amortización y sobre todo la distribución social del trabajo. Queda así planteado el problema de construir un verdadero balance de la economía nacional, candente desde hace tres lustros.

La reforma del crédito de 1930 tiende a asegurar su planificación automática. El Banco del Estado concentra todos los créditos a corto plazo y el otorgamiento de créditos a las empresas públicas, conforme a los planes aprobados para cada una de ellas, para lograr lo cual se les prohibió emitir papel comercial o conceder créditos. Asimismo el Banco concentra las liquidaciones por compensación entre las empresas públicas, encargándose él mismo de pagar automáticamente las facturas que le presentan sin esperar siquiera a la aceptación del comprador. Pero al año siguiente fué modificado este sistema, excesivamente confiado en el automatismo planificador, disponiéndose la necesidad de la aceptación o de una orden de pago, o bien la constitución de una cuenta especial hasta cuyo límite los pagos se realizan para evitar la formación de una masa única con la cuenta del capital de explotación y la cuenta de crédito. El crédito de cada empresa queda, pues, tasado, y el único modo de movilizarlo es la exhibición de un contrato firmado con otra empresa. El Banco del Estado, como consecuencia de esta decisiva intervención en la vida de la empresa adquiere un poder de control muy acentuado sobre sus finanzas.

Este es, descrito sólo en sus aspectos más originales e importantes, el régimen financiero ruso de los años inmediatamente anteriores a la guerra. Su último fundamento es estar al servicio del plan. Nutre de recursos la economía de las empresas públicas—más del 50 por 100 del presupuesto está consagrado a la economía nacional—, pero sin influir en el curso de su evolución. Paralelamente, las ganancias de las em-

presas públicas constituyen hasta el 90 por 100 del total de los ingresos presupuestarios (28).

4. Hasta que el 28 de enero de 1945 presentó Zverev, comisario de finanzas, un informe ante el Soviet supremo, no fué conocida la situación financiera de la Rusia en guerra. El crecimiento de los gastos totales durante ella, según este informe y los posteriormente dados a luz, fué relativamente débil, sobre todo teniendo en cuenta la depreciación del rublo. Esto se explica acaso por las pérdidas de territorio sufridas durante el primer empuje alemán, que determinó que muchas empresas dejaran de ser atendidas, por la importancia que los gastos militares ya tenían antes del conflicto y por la disminución de los destinados a las atenciones generales de la economía nacional. Aunque la economía rusa no llegó a ser amputada en más de la mitad de su fuerza, descendió a menos de la mitad la aportación presupuestaria a ella. Correlativamente se rebajó la alta importancia relativa que antes de la guerra tenía el impuesto sobre las ventas, pues en 1943 sólo llegó a facilitar el 30 por 100 del total de ingresos. En 1941 hubieron de crearse dos impuestos, con carácter temporal, para atender a las necesidades de la guerra: el propiamente llamado de guerra, girado sobre los ingresos personales, que fué suprimido en 1945, y el impuesto sobre los solteros y las familias sin hijos o con uno o dos hijos solamente.

Esta disminución del impuesto indirecto aportado por las empresas públicas, y el consiguiente pase a primer plano de los impuestos directos, ha sido la consecuencia principal que en el orden financiero tuvo la guerra. Sin embargo, tiende a recobrase el antiguo equilibrio. En 1947 la aportación del impuesto sobre las ventas llegó a los 33,5 por 100 del total de los ingresos presupuestarios, y posteriormente—no podemos precisar datos numéricos—se rebasó el 87,5 por 100 de 1941.

5. Veamos, muy sintéticamente, cuáles son las principales características que el impuesto sobre las ventas presenta en la Rusia actual (29). Los restantes elementos de la organización financiera siguen moviéndose dentro de los cuadros generales trazados antes de la guerra, y no podemos detenernos en pormenorizar las variaciones parciales introducidas.

El impuesto sobre las ventas recae sobre el precio al por mayor de los productos, y se encuentra incluido en el precio de venta oficial al detalle. En principio, se gira siempre que un producto pasa de una empresa pública a otra para ser en ésta transformado y adquirir

(28) Michael BOGOLEPOV: *Soviet Finances*, en el «Information Bulletin» de la Embajada soviética en Washington, 20 de octubre de 1944.

(29) Extractamos los datos siguientes del «Bulletin de législation comparée», editado por el Ministerio francés de Finanzas, segundo trimestre de 1947. No hemos podido localizar ningún estudio de conjunto más reciente.

nuevo valor. Sin embargo, las operaciones de venta en el cuadro de una misma organización económica—trusts, combinado, cartel comercial—se consideran de orden interior y están exoneradas. Lo mismo ocurre con las transacciones entre empresas pertenecientes a grupos distintos, pero adscritas al mismo Comisariado del pueblo. Dado el alto nivel de integración de la industria soviética, la aplicación de este principio parece permitir la supresión de las imposiciones superpuestas; en la mayor parte de los casos, el impuesto sobre el comercio no se aplica más que al producto ya totalmente elaborado y dispuesto para la venta.

Las cooperativas de producción (subsistentes, aunque en pequeña escala, al lado de las empresas públicas propiamente dichas) están sometidas al impuesto sobre las ventas en tanto vendan sus productos fuera del sistema cooperativo, a fin de mantener la uniformidad de los precios. Pero el impuesto es bastante reducido, e incluso están exentas de él las cooperativas agrarias o kolojoses. Tampoco recae el impuesto sobre las empresas comerciales, puesto que venden productos ya gravados. Las empresas de servicios públicos (transportes, correos, etcétera) no están sometidas al impuesto sobre el comercio, sino a uno especial sobre la prestación de servicios.

La tasa del impuesto se establece para cada producto o grupo de productos, y varía según la forma de la empresa, la naturaleza de su actividad y su ubicación en la ciudad o en el campo. Generalmente se calcula según una tarifa proporcional. Sin embargo, en algunos casos se aplica en forma de un derecho específico determinado por un cierto número de unidades de mercancía; el quintal de harina, por ejemplo. Las tarifas vigentes antes de la guerra han aumentado en general estos últimos cinco años; en el tabaco y el vodka llegan al 100 por 100.

Algunas empresas públicas disfrutaban de exoneración total o de tasas reducidas. Hoy están totalmente exoneradas ciertas ramas de la industria pesada, armamento y productos químicos vendidos a otras empresas que hayan de utilizarlos en sus procesos fabriles propios, y se benefician de tasas reducidas las empresas que ocupan una mano de obra de rendimiento escaso (escuelas de aprendices, por ejemplo), muchas que utilizan materias primas y combustibles de origen local y las situadas en regiones del extremo Norte o montañosas.

El tipo del impuesto aumenta según las necesidades que haya de satisfacer el producto gravado: primarias, de confort, de lujo. Como la importancia de las compras de carácter superfluo no puede en Rusia crecer a la par de los ingresos, este incremento del impuesto viene a personalizarlo en cierto modo: a hacer de él, aunque por vías directas, un impuesto sobre la renta individual.

Paga y liquida el impuesto al Fisco la empresa pública que pone en circulación la mercancía, aunque frecuentemente varias ramas in-

dustriales poseen oficinas de venta comunes que se encargan de la liquidación. El impuesto es, en general, percibido en el momento de la venta. En los negocios al por mayor el Banco del Estado carga el importe del impuesto en la cuenta del vendedor, girándolo después al Fisco.

Los plazos de ordenanza varían según el ritmo de venta propio de cada producto. Así el impuesto recaído sobre el azúcar y el tabaco se liquida al día siguiente de su consumo; en otros sectores el plazo es hasta de diez días. La fijación de estos plazos se hace por acuerdo entre el Comisariado de finanzas y el correspondiente Comisariado industrial, procurando evitar todo retraso en las libranzas, pero sin que el impuesto haya de pagarse sobre un fondo todavía en circulación.

Además del impuesto sobre las ventas las empresas públicas siguen pagando impuestos sobre las ganancias cuya naturaleza y finalidades hemos descrito más arriba.

IV. ORGANIZACIÓN LABORAL.

1. El comunismo de guerra se inicia bajo el señuelo del control obrero, que era, según Lenin, un obligado adiestramiento para la instauración del socialismo absoluto. Pero el control se tradujo en seguida en una atomización de la vida económica. Los obreros influyen desastrosamente en la administración de sus fábricas, sin tener en cuenta las conexiones con la totalidad de la economía nacional. Por otra parte, la disciplina en el trabajo se relaja y las malas condiciones de la vida ciudadana provocan un éxodo hacia el campo. En 1920 se impone la militarización de los obreros como único medio de sujetarlos al servicio de las nuevas empresas públicas. Trosky llegaba a ver en esta medida una forma permanente de organización de la economía socialista, no una imposición pasajera de las circunstancias. Verdaderamente, aunque atenuada, esta situación se ha prolongado hasta hoy. La economía socialista endurece la relación laboral hasta extremos sólo comparables con los del antiguo capitalismo.

Se llega a una casi absoluta nivelación de salarios. Pero las referencias que pudieran darse son poco expresivas, pues la decadencia de la economía dineraria y el racionamiento relegaron a un lugar muy secundario el valor real del salario en metálico.

2. La N. E. P. se propone superar este panorama caótico mediante varios órdenes de medidas concretas: política de beneficios laborales (jornada de ocho horas, supresión del servicio del trabajo obligatorio, seguros sociales), creación de unas bases de colaboración entre la administración y los obreros representados por sus sindicatos (con-

tratación colectiva, comisiones de arbitraje) y, finalmente, fijando la estructura y funciones de estos sindicatos para ajustarlos a la nueva realidad de la empresa pública. La protección que el sindicato presta a sus afiliados tiene un límite definido: los intereses del Estado. Queda, pues, constreñida dentro del campo de los posibles abusos burocráticos con que la administración pudiera atropellar al personal. Pero además de esta función protectora, ejercida a través de negociaciones directas o de apelaciones a órganos superiores, el sindicato tiene también importantes misiones de colaboración activa. Por una parte, mediante la propuesta y recomendación de candidatos, la codesignación de los administradores en algún caso, la intervención del Consejo central en las tareas del S. C. E. desde 1927 y las «conferencias de producción» hace que la masa obrera colabore dentro del proceso productivo y lo sienta como cosa propia. Por otra parte, reacciona sobre sus propios miembros, vigilando la observancia de la disciplina laboral.

En punto a salarios, la N. E. P. suprime la nivelación del comunismo de guerra, para no matar el entusiasmo y el estímulo, e implanta la contratación colectiva entre el sindicato y la empresa. Los salarios reales crecen durante este período, hasta superar en 1927-28 los de 1913, y esto sin contar los nuevos servicios socializados de que podía disfrutarse. En general, la recuperación de los salarios de los obreros industriales fué más rápida que la de los empleados y técnicos. Sobre éstos recaía además una sospecha de deslealtad que hacía su situación muy difícil. El Código penal define nuevos tipos de delitos laborales—mala administración, sabotaje secreto—de los que eran acusados con frecuencia.

3. Las fallas del anterior esquema de organización laboral—insostenible dualidad de funciones productoras y político-económicas en los sindicatos, situación desprestigiada de los gerentes técnicos y administrativos—exigían una urgente reparación para poder acometer las grandes tareas de los planes quinquenales. Además, era necesario crear una mano de obra calificada y asegurar una alta productividad.

A este complejo de problemas se enfrentan las siguientes soluciones:

a) Los sindicatos se adscriben de manera decidida a sus funciones político-económicas, abandonando su tradicional misión de defender los intereses obreros. La adquisición de este nuevo carácter, que representaba la liquidación de los sueños sindicalistas tan arraigados en el comunismo de 1917, no se logró sin una fuerte crisis interna, resuelta en 1929 con la remoción de Tomsy de su puesto de presidente del Consejo Central de Sindicatos. Al año siguiente el XVI Congreso del partido comunista proclama al sindicato como el más próximo y permanente colaborador del Estado, y define sus misiones generales; en resumen, ser el instrumento mediante el cual el material humano esté

siempre a punto, tanto en lo que toca a la destreza técnica como a la disposición psicológica. Los mandos sindicales, profesionalmente preparados y llenos de fe comunista, actúan sobre la masa con un arte tan frío como eficaz, estimulando el patriotismo, el amor al trabajo, la «emulación socialista», a través de las brigadas de choque y del stajanovismo.

b) El principio de la administración personal, característico, como vimos, del período de los planes quinquenales, tropieza con la desconfianza que inspiraban ingenieros y técnicos y el consiguiente deseo que éstos tenían de eludir toda responsabilidad. Es necesario crear una nueva clase de dirigentes de la industria. A tal fin van dirigidas las reformas universitarias de 1930, que determinaron un crecimiento enorme en el número de universidades y escuelas técnicas, y consiguientemente, en el número de estudiantes. Tal crecimiento se paga en calidad; los nuevos técnicos tienen una preparación escasa. Paralelamente propúgnase una política de mayor comprensión hacia los técnicos antiguos, con la esperanza de asimilarlos. La situación material de este personal también mejora: en 1931 quedan equiparados a los obreros en cuanto a beneficios sociales—racionamiento, seguros, viviendas—e incluso, en algunos aspectos, por encima de ellos. Se inicia así la creación de una minoría privilegiada como núcleo director de las empresas públicas. Hoy día esta minoría es un cuerpo sólido y consciente de sí mismo, con intervención grande en la marcha económica del país.

c) Al iniciarse la política planificadora había más de millón y medio de obreros parados, que rápidamente fueron acomodándose en las nuevas empresas públicas, pero muy pocos especializados. Esta masa, desarraigada de toda función concreta e incluso de toda localización geográfica, constituía un sustrato fluido, siempre en circulación de empresa a empresa y de comarca a comarca. La calificación era el único modo de arraigarla; se abrieron con tal fin muchas escuelas de aprendizaje, pero el vertiginoso crecimiento de la población industrial en seguida las hacía insuficientes. En cuatro años, de 1928 a 1932, cerca de dos millones y medio de obreros se volcaron sobre la industria en gran escala. Ponerlos en forma era una tarea ímproba.

d) Se comprende, dado este panorama, el descenso en los índices de productividad media y la baja calidad de los productos. Tratan de superarse estos males mediante las diversas formas de la «emulación socialista» a que antes aludimos, frenética eclosión de tácticas sociales y consignas que llena las páginas de los periódicos rusos desde 1928. Brigadas de choque, trabajo en días festivos, contraplanes de las empresas que rebasan los planes oficiales, exámenes de obreros, racionalización stajanovista del trabajo. Toda una lírica ensalzadora del esfuerzo penetra la vida rusa.

Por lo que toca a los salarios, se abandona la primera tendencia igualatoria, que algunos creían consustancial con la economía socialista para adoptar sistemas de escalonamiento. Los métodos de racionalización stajanovista, divulgados desde 1935, generalizaron la remuneración del trabajo a destajo. Al finalizar el segundo plan quinquenal, las tres cuartas partes de todo el trabajo industrial se pagaban mediante este sistema, y una tercera parte conforme a escala progresiva; es decir, el sueldo mensual básico se incrementaba con primas, premiando así el rebasamiento de la tarea proyectada.

En los años inmediatamente anteriores a la guerra se aborda el problema de la planificación de los salarios, que es acaso, como dice BAYKOV, el de mayor complejidad en una economía planificada (30). El sistema esbozado presentaba como inconveniente la diversidad anárquica de escalas y tarifas y el colocar en condiciones de inferioridad al obrero cuyo trabajo no le permitía cobrar a destajo. Para remediarlos se crearon en 1940 comisiones mixtas en cada fábrica. El nivel de salarios sube sensiblemente estos años, pero la falta de índices de precios y las muy diversas condiciones de asistencia social en que cada obrero se encuentra, hacen casi imposible calcular la efectividad real de tal aumento. Desde luego, los datos oficiales no pueden considerarse fidedignos.

Resumiendo: la etapa de los planes quinquenales, desde 1928 hasta la guerra, nos muestra la formación de un régimen laboral adecuado a la realidad de la empresa pública. Los sindicatos, instrumento de combate de la clase obrera dentro del régimen de competencia capitalista, son constreñidos a una función de colaboradores del Estado. De la masa se extrae, mediante una gigantesca red de escuelas, una minoría directora que sustituye paulatinamente a la heredada del orden antiguo. Al par procura insuflarse en la masa, mediante la graduación del salario y el empleo de técnicas psicológicas destinadas a prestigiar el esfuerzo, una conciencia activa de colaboración en la vida económica. Colaboración, desde luego, rigurosamente despojada de todo matiz democrático; el Estado, a través del plan y de los órganos ejecutores de éste, es el único que impone normas. Expresión de estas orientaciones es la decadencia del contrato de trabajo como concierto libre de las partes—colectivo o individual—y su sustitución por leyes laborales. En 1933 se renovaron, por última vez, la mayoría de los contratos colectivos; en 1935 solamente los de unas pocas industrias.

4. Durante la guerra y el posterior período de reconstrucción (plan quinquenal de 1946 a 1950) se han proseguido estas directrices generales. Algunos hechos posteriores parecerían desmentirlo; por ejemplo,

(30) Op. cit., pág. 363.

la reaparición en 1947 de la contratación del trabajo, en forma de acuerdos concertados entre la administración de la empresa y la organización sindical y los comités de obreros (31). Pero, en realidad, se trata de algo muy distinto a la contratación de la N. E. P. «La conclusión de acuerdos colectivos—dice el Decreto del Consejo de Ministros de 19 de febrero de 1947—es una importante medida encaminada a asegurar la ejecución y el rebasamiento de los planes de producción.» Dentro de esta finalidad general se asignan a los acuerdos diversas misiones: incrementar la productividad del trabajo, mejorar sus formas de organización, acentuar la responsabilidad de las empresas en relación con el nivel de vida de sus operarios y empleados. Para cumplirlas, los acuerdos colectivos establecen obligaciones recíprocas entre las partes de un carácter absolutamente específico, casuístico. La nueva contratación laboral soviética recuerda los contratos de aprendizaje medievales; si allí el maestro se comprometía a dar a su oficial tales o cuales prendas de vestir, descritas minuciosamente, aquí la administración de la fábrica se compromete a construir una escuela para 600 hijos de obreros o unos bloques de casas de 6.000 metros cuadrados. A cambio, los obreros se comprometen a aprovechar hasta el máximo la jornada, a tratar cuidadosamente las herramientas o a velar por la buena calidad de los productos. Las consecuencias del incumplimiento del acuerdo son distintas en ambas partes, pues mientras los obreros únicamente tienen responsabilidad legal efectiva cuando violan al par del acuerdo una norma del trabajo, la administración de la fábrica ha de responder siempre en vía administrativa o criminal.

Al lado de este juego de prestaciones concretas, los acuerdos laborales incluyen algunas cláusulas normativas, pero casi siempre son meras repeticiones de lo ya dispuesto en las normas generales o versan sobre puntos secundarios. El nuevo contrato laboral es algo muy distinto del contrato laboral clásico de corte capitalista, persistente, aunque desfigurado, hasta 1935. No es una transacción entre intereses opuestos, sino un instrumento para aumentar la productividad del trabajo. Se le ha extirpado al contrato, como anteriormente a la organización sindical, su aguijón pugnaz.

V. JUICIO GENERAL DEL SISTEMA. SUS REPERCUSIONES SOCIALES.

La empresa pública sometida a la planificación es una experiencia administrativa y económica absolutamente singular y digna de estudio. No para mimetizarla, desde luego, sino para deducir de ella ciertos rasgos propios de la economía socialista, que acaso sea dentro de algu-

(31) «Soviet Studies», vol. I, núm. I, junio de 1949, pág. 79: *Change in the nature of Soviet collective agreements.*

nos años, en mayor o menor proporción, una realidad mundial. En la economía de libre competencia el deseo de lucro actúa como regulador de la formación del capital y de la buena calidad del producto; en el sistema planificado hay que sustituir este deseo por una norma estatal. ¿Logrará la norma estatal suscitar la iniciativa creadora y el amor a la perfección de la obra bien hecha, o únicamente contribuirá a apagarlas? La experiencia rusa muestra, cuando menos, que la norma estatal es al principio singularmente torpe y que tarda mucho en adaptarse a los pliegues de la nueva realidad. Ocurre acaso algo semejante a cuando el Estado moderno daba, en el siglo xv, sus primeros inhábiles pasos, destrozando el tejido sutil de los estamentos y de los municipios.

En un orden estrictamente económico —y, por consiguiente, unilateral— ha de reconocerse que esta dificultad fué superada. Rusia, como dice HALLET CARR (32), ha llevado a la práctica los mismos principios que en teoría estableció KEYNES: creación de capital productivo con los recursos ociosos, eliminación de la clase rentista, establecimiento de un alto nivel de inversión mediante métodos de política fiscal, necesaria intervención del Estado para alcanzar el pleno empleo. No podría, desde luego, ser llevada muy allá la semejanza, pero esta coincidencia de puntos de partidas muestra el realismo y la clara visión de los problemas económicos esenciales que tuvo el régimen soviético. Piedra de toque para él fué la guerra mundial, y ésta ha probado que la planificación, sobre la base de un gran sistema de empresas públicas, había transformado a Rusia de país agrícola en país industrial; en dos lustros, tan sólo, fueron cubiertas las etapas que a la Europa occidental costaron más de cincuenta años. Gracias a la planificación se salvó además Rusia de la mayoría de las consecuencias de la crisis económica mundial.

Esta transformación económica fué acompañada de una gran transformación social. El sueño de la sociedad sin clases del comunismo inicial no se compaginaba con una gran política económica. Precisa ésta de una minoría de administradores y técnicos, de una masa de trabajadores calificados, de un cuerpo de funcionarios que organice el control estatal. Al estar la economía planificada por el Estado, las nuevas clases sociales que surgen son también clases planificadas, clases políticas; todo impulso espontáneo está sustituido por una rígida ordenación. Durante los primeros años del comunismo hay una fluctuante inclinación a favorecer una u otra de las clases preexistentes, alternada con reacciones cruzadas. Hacia 1930, coincidiendo con la gran expansión industrial, comienzan a dibujarse las nuevas clases de la sociedad comunista; Stalin declara que el igualitalismo, en la primera fase de la evolución so-

(32) Edward HALLET CARR: *The Soviet Impact on the Western World*, pág. 34.

cialista—la segunda fase queda remitida siempre *ad calendas graecas*—, es una idea pequeño-burguesa que debe extirparse. La distinción entre el intelectual y el obrero, entre el peón y el especialista, se acentúa cada día más. En la actual post-guerra la diferenciación de salarios en Rusia es mayor que en casi todos los países occidentales (33).

Tales transformaciones pueden únicamente valuarse, empero, desde un último punto de vista de carácter moral. Todo orden económico se basa sobre una serie de instintos e inclinaciones individuales, que en ese orden encuentran realización; son el combustible con el cual marcha la máquina. Si estos instintos e inclinaciones son degradantes, esto es, si rebajan el nivel espiritual de los hombres, nunca podrá aceptarse el orden económico montado sobre ellos, aunque los balances reflejen altos logros positivos. No se comprende cómo PICOU, al esbozar un programa de política económica, puede escribir estas palabras: «Tomaría una hoja de libro de la Unión Soviética y recordaría que la inversión más importante de todas es la inversión en pro de la salud, inteligencia y carácter del pueblo» (34). En estos tres órdenes deben buscarse, precisamente, los puntos débiles de un régimen planificado. El hacer discurrir a la vida económica dentro de una norma racional y fijada *a priori* no se ha logrado en Rusia sino metiendo también dentro de una horma al hombre entero. Todos los valores humanos experimentaron una inversión; el valor sumo pasó a ser la producción de bienes económicos, y según su lejanía o proximidad a este valor fueron ordenados los demás. En aras de él se extirparon zonas enteras de la población (los *kulaks* o campesinos medianamente acomodados, por ejemplo) y se implantó el régimen de esclavitud a que están sometidos los trabajadores forzados.

En este último punto no suele repararse. La gran marea rusa de los últimos años ha dejado como tristísimo sedimento una clase social totalmente desamparada, sometida a condiciones de vida infernales. La evaluación de su número varía mucho. DALLIN (35) lo cree posiblemente mayor que el de obreros e industriales en libertad. C. ZAMOSKI (36) lo cifra entre 8 y 10 millones, es decir, aproximadamente un tercio de la po-

(33) David J. DALLIN (*The Real Soviet Union*, New Haven, 1947) distingue cuatro clases en la actual sociedad rusa: empleados del Estado y de las empresas públicas (10 a 11 millones al comienzo de la guerra, esto es, el 14 por 100 de la población total), trabajadores rurales y urbanos (18 a 20 millones; de ellos 8 millones obreros industriales), campesinos individuales (40 millones) y forzados (7 a 12 millones). La primera clase, no obstante su proporción reducida, disfruta de un 31 a un 35 por 100 de la renta nacional. Constituye la «intelligentsia» que dirige todos los aspectos de la vida rusa.

(34) Op. cit., pág. 148.

(35) Op. cit., pág. 231.

(36) *Forced Labour in the Soviet Union*, en «World Affairs», 1950, pág. 154. y siguientes.

blación española. El temor de resbalar hacia esta clase social es, seguramente, el incentivo psicológico que más ayuda al mantenimiento de la disciplina laboral. Hay también, desde luego, incentivos de otro tipo: la exaltación stajanovista, el patriotismo, el interés pecuniario satisfecho mediante premios a los mejores trabajadores, la extensión del salariado a destajo. El socialismo ruso tiene su cielo y su infierno. Pero no son, naturalmente, meras fuerzas exteriores, sino también principios informantes. La generación rusa actual (no olvidemos que el régimen soviético tiene más de un tercio de siglo) creció contemplándolos; se lo ofrecieron como realidades ya establecidas. No es extraño por ello, y no hay inconveniente en aceptarlo, que el pueblo ruso sea hoy pasablemente feliz, salvo la clase de los trabajadores forzados. Acaso la «democracia económica» que pinta el comunista inglés ROTHSTEIN (37) —un pueblo de técnicos, obreros y campesinos gozosamente consagrados a su trabajo—no sea algo totalmente propagandístico y falso; también se sienten dichosos, a su modo, los personajes de «Un mundo feliz», la utopía de Aldous HUXLEY. Pero lo que interesa, ante todo, es ver a qué precio de valores superiores hubo de pagarse este estado; a qué niveles de animalidad hubo de rebajarse la especie humana para lograrlo. A esta luz, holgado está decir que el régimen ruso es monstruoso.

RODRIGO FERNANDEZ-CARVAJAL

Jefe de Administración civil

(37) Andrew ROTHSTEIN: *Man and Plan in Soviet Economy*, London, 1949.

