

La estrategia de desarrollo planificada en España. 1964-1975

Rosa Alsina Oliva

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tesisenxarxa.net) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tesisenred.net) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tesisenxarxa.net) service has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized neither its spreading and availability from a site foreign to the TDX service. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service is not authorized (framing). This rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.

**LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO PLANIFICADA EN ESPAÑA.
1.964-1.975**

Tesis doctoral dirigida por el Dr. Salvador
Condominas Ribas, catedrático de Política
Económica de la Universidad de Barcelona y
y presentada por Rosa Alsina Oliva para la
obtención del grado de doctor en Ciencias
Económicas

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES
UNIVERSIDAD DE BARCELONA. 1.987**

PRESENTACION

El objeto de la investigación que se presenta surge del convencimiento de que la política económica puede y debe influir en el bienestar colectivo. La constatación del desarrollo económico de España en la década de los sesenta y principio de los setenta, así como las formulaciones de los Planes de Desarrollo durante parte de este período motivó el trabajo de análisis de los mismos. El problema de la compatibilidad e incompatibilidad de objetivos, así como de la consistencia entre instrumentos y objetivos planteó el problema de la estrategia de desarrollo explícita e implícita en los Planes.

La tesis principal formulada es que en la planificación española se pretendía alcanzar un crecimiento de la producción en un corto plazo de tiempo, adoptándose una estrategia desequilibrada sectorialmente, a favor de la industria y dentro de ésta de la producción de bienes de capital e intermedios. Las diferencias entre los tres Planes son marcadas, especialmente entre el I y III Plan respecto al II Plan. La pretensión de alcanzar altas tasas de crecimiento en el PNB y de la adopción de un desarrollo más desequilibrado sectorialmente es mayor en el I y III Plan que en el II Plan. La preocupación por los aspectos sociales del desarrollo, y la actuación dirigida a una mejora social es mayor en el II y III Plan que en el I Plan de Desarrollo. La estrategia de desarrollo adoptada tiene implicaciones económicas y sociales. Las implicaciones de la estrategia de desarrollo formulada llevaba a una menor estabilidad interna y externa. La mayor atención por la estabilidad en el II Plan en relación a los otros dos llevó a que ésta fuera un objetivo principal en su formulación, sacrificando ligeramente el crecimiento del PNB en aras al logro de este objetivo.

La estrategia de desarrollo desequilibrada llevaba a que se incrementasen las diferencias de renta entre sectores, regiones y personas. Estas diferencias serían mayores en los Planes en que se programaba un

mayor crecimiento del PNB y se adoptaba una estrategia más desequilibrada sectorialmente, aunque estas diferencias serían más bien toleradas en estos Planes ya que las rentas crecerían en mayor proporción.

La investigación ha recibido la ayuda y colaboración de los profesores del Departamento de Política Económica, especialmente la del Doctor Fabian Estapé Director del Departamento y Comisario Adjunto del I y III Plan de Desarrollo, y del Doctor Salvador Condominas, Director de la tesis, al que agradezco profundamente sus directrices.

También debo agradecer la información facilitada por la antigua Comisaría del Plan, Oficina de Vigilancia de la Ejecución del Plan, gracias a la ayuda del Doctor Hernan Cortés Jefe de la Oficina y de Victoriano Sierra economista y colaborador de la misma. Por último agradecer al Doctor Angel Alcaide algunas precisiones sobre las estadísticas disponibles en España.

Desearía que el trabajo fuese útil y ayudase a incrementar el conocimiento de los objetivos e instrumentos programados en el período de auge de la economía española.

Barcelona, marzo 1.987

INDICE

1. INTRODUCCION Y METODOLOGIA	
1.1. Objetivos de la investigación	6
1.2. Metodología de la investigación	8
1.3. Fuentes de investigación utilizadas	10
1.4. Limitaciones de la investigación	12
2. ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y PLANIFICACION ECONOMICA	
2.1. El desarrollo como objetivo	13
2.2. La planificación del desarrollo. Decisiones políticas funda- mentales	15
2.3. El desarrollo equilibrado: aportaciones teóricas	23
2.4. El desarrollo desequilibrado: aportaciones teóricas	33
2.5. Implicaciones económicas y sociales de la estrategia	63
3. LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO PLANIFICADO: EL CASO ESPAÑOL (1.964- 1.975)	
3.1. Antecedentes y características	81
3.1.1. Antecedentes de la planificación española	81
3.1.2. Proceso de elaboración de las decisiones de política- económica en la planificación española	83
3.1.3. Características de los Planes de Desarrollo	89
3.1.3.1. I Plan de Desarrollo Económico y Social 1.964-1.967	89
3.1.3.2. II Plan de Desarrollo Económico y Social 1.968-1.971	91
3.1.3.3. III Plan de Desarrollo Económico y Social 1.972-1.975	94

3.2. Objetivos generales de los Planes de Desarrollo	101
3.2.1. I Plan de Desarrollo Económico y Social 1.964-1.967	101
3.2.2. II Plan de Desarrollo Económico y Social 1.968-1.971	109
3.2.3. III Plan de Desarrollo Económico y Social 1.972-1.975	114
3.2.4. Similitudes y diferencias en los objetivos generales de los tres Planes de Desarrollo	120
3.3. Objetivos específicos de los Planes de Desarrollo	127
3.3.1. I Plan de Desarrollo Económico y Social 1.964-1.967	127
3.3.2. II Plan de Desarrollo Económico y Social 1.968-1.971	131
3.3.3. III Plan de Desarrollo Económico y Social 1.972-1.975	141
3.3.4. Similitudes y diferencias en los objetivos específicos de los tres Planes de Desarrollo	150
3.4. Objetivos sectoriales de los Planes de Desarrollo	182
3.4.1. Metodología	182
3.4.2. I Plan de Desarrollo Económico y Social 1.964-1.967	184
3.4.3. II Plan de Desarrollo Económico y Social 1.968-1.971	213
3.4.4. III Plan de Desarrollo Económico y Social 1.972-1.975	252
3.4.5. Similitudes y diferencias en los objetivos sectoriales de los tres Planes de Desarrollo	298
3.5. Inversiones públicas de los Planes de Desarrollo	541
3.5.1. I Plan de Desarrollo Económico y Social 1.964-1.967	541
3.5.2. II Plan de Desarrollo Económico y Social 1.968-1.971	544
3.5.3. III Plan de Desarrollo Económico y Social 1.972-1.975	553
3.5.4. Inversiones públicas en los Planes de Desarrollo: análisis conjunto de los tres Planes	562
CONCLUSIONES	644
EPILOGO	679
BIBLIOGRAFIA	717

1. INTRODUCCION Y METODOLOGIA

1.1. Objetivos de la investigación

El objetivo de la investigación es la estrategia de desarrollo planificada en España, de 1.964 a 1.975. El análisis se realiza desde la doble perspectiva: crecimiento a corto ó largo plazo, y desarrollo equilibrado o desequilibrado sectorialmente.

El periodo elegido (1.964-1.975) corresponde:

a) A un periodo de desarrollo con un alto crecimiento de la renta y cambios importantes en la estructura económica y social de España. En 1.974, y ya definitivamente en 1.975, el desarrollo se detiene en España apareciendo una crisis económica de larga duración.

b) Al periodo planificado de la economía española. Durante estos años se intenta dirigir el desarrollo a través de la planificación indicativa. Se trata de una política global, en la que se marcan objetivos macroeconómicos, y se ponen medios para conseguirlos. El tipo de planificación, propia de una economía mixta, es la planificación indicativa. Esta vincula únicamente al sector público, y al sector privado se le dirige a través de métodos indirectos, mediante política monetaria y fiscal principalmente. Uno de los instrumentos utilizados para conseguir los objetivos de distintos sectores económicos es la acción concertada, que representa un acuerdo entre las empresas y ministerios competentes.

A partir de 1.975, la política económica española sufre una transformación fundamental. Las causas deben buscarse, por una parte, en el cambio político que se inició con la muerte del General Franco, y por otra, por la situación de crisis general, derivada de múltiples factores, pero, cuya causa detonante fue el encarecimiento de los precios del crudo en 1.973.

Ambos factores, crisis y cambio político, provocaron un cambio sustancial en las variables económicas que obligan a un replanteamiento de objetivos y medios. Se abandona la formulación del "IV Plan de Desarrollo", a pesar de haberse iniciado su preparación y publicado parte del mismo. Se abandona también la planificación económica, es decir, la formulación de planes globales de la economía española a medio plazo.

El trabajo estudia la estrategia de desarrollo programada. El objetivo, desarrollar la economía durante estos años, puede ser diferente en

función de otros objetivos, y en general de la filosofía de desarrollo que se adopte.

Las vertientes estudiadas íntimamente relacionadas son:

a) La estrategia del desarrollo en función del horizonte temporal considerado, y de la rapidez con que se quiere llegar al objetivo. El alcanzar un determinado nivel de desarrollo (renta per capita) puede conseguirse a corto plazo, es decir, alcanzar un nivel de renta en poco tiempo, o por el contrario, este nivel conseguirlo más a largo plazo. Esta elección lleva implícita el destinar más o menos proporción de la producción a la inversión. La elección es importante, pues representa la alternativa entre un mayor bienestar para las generaciones presentes, o más bien para las futuras. Así pues, la elección llevará consigo decidir entre, un mayor consumo hoy, o por el contrario, un mayor consumo en el futuro.

b) La estrategia de desarrollo en función de si se formuló un crecimiento equilibrado o desequilibrado desde la perspectiva sectorial. Un factor importante a decidir es la composición del producto, y de que forma debe evolucionar. La decisión es fundamental, y de ella depende, un mayor o menor crecimiento, crecer a corto o a más largo plazo, y un desarrollo más o menos igualitario. De ahí la importancia de la estrategia elegida en este aspecto, conectada con la elección realizada en función del horizonte temporal, y de ambas, el estudio de las implicaciones económicas y sociales que se derivan.

c) Conectada con los dos aspectos anteriores, la elección de la técnica utilizada en la producción. Responde al "como producir". Se trata entre aplicar técnicas intensivas de capital, es decir, con alta relación capital-trabajo o, por el contrario, la aplicación de técnicas más intensivas del factor trabajo. Esta elección está relacionada con el crecimiento a corto o largo plazo, y también, con el crecimiento de los diferentes sectores, ya que, hay sectores con alta proporción del factor trabajo. Hay que tener en cuenta, que en determinados sectores es posible la elección de una técnica para llegar a un objetivo de producción, pero en otros sectores, la elección de la técnica nos viene en gran medida impuesta.

Los aspectos mencionados se han analizado desde una doble perspectiva:

- La filosofía de los agentes de la política económica que informaron el Plan; se trata de estudiar la estrategia explicitada en los objetivos generales.

- Los objetivos cuantitativos y medidas adoptadas. La estrategia implícita del Plan.

La estrategia elegida tiene unas implicaciones económicas y sociales. Es especialmente relevante la influencia en la distribución de la renta y calidad de vida.

El interés de este estudio estriba en analizar la programación económica de un período relativamente próximo, desde una perspectiva nueva; en este período se alcanzó un elevado crecimiento de la renta, pero, este crecimiento ha sido precedente de una gran crisis económica. Las causas de la crisis son discutidas. Aunque el encarecimiento de los precios de los crudos, y en general de las materias primas, ha sido la causa próxima de la crisis económica internacional, (de la que se ha derivado desequilibrios en la balanza de pagos, inflación, etc.), la causa última, según numerosos autores (ejem. A. Gamble y P. Walton), hay que buscarla en el agotamiento del modelo de crecimiento de acumulación capitalista. En el caso español, la elección de una determinada estrategia de desarrollo puede haber influenciado de algún modo en la crisis actual. El trabajo pretende colaborar en este sentido.

1.2. Metodología de la investigación

La investigación se ha realizado a dos niveles.

En primer lugar, se ha profundizado a nivel teórico en los temas relacionados con la tesis. El soporte teórico, aportaciones de los diversos autores, respecto a las ventajas e inconvenientes de elegir una determinada estrategia, es abordada en la segunda parte de la investigación.

En su segundo nivel, la investigación ha analizado la estrategia planificada a través del estudio de la formulación de los planes de desarrollo. Se han analizado:

- Los objetivos generales, que responden a la filosofía explicitada de los agentes de la política económica de entonces.

- Objetivos cuantitativos y sectoriales. Muestra la filosofía implícita de los planes de desarrollo respecto a la estrategia elegida.

- El análisis de la Programación de las Inversiones. Permite conocer las principales medidas programadas en relación a la estrategia de desarrollo.

- El Programa de Inversiones Públicas. El estudio valorará la actuación directa planeada del sector público en la estrategia de desarrollo.

En la tercera parte del programa se analizan los aspectos enunciados, es decir, la estrategia de desarrollo planificada.

En el análisis de los Planes de Desarrollo se hace hincapié en la programación de ciertas variables por su importancia en la estrategia de desarrollo. Los aspectos principales estudiados han sido:

- Programación de las variables macroeconómicas (Producto Interior Bruto, Consumo, Formación Bruta de Capital, Exportaciones e Importaciones).

La decisión relativa del consumo y formación bruta de capital es fundamental por su conexión con el desarrollo en su dimensión temporal.

La elección respecto a la evolución de las exportaciones e importaciones muestra el grado de integración de la economía española con la del exterior, así como la evolución deseada de la misma.

La programación de la evolución de los precios y del déficit de la balanza comercial y de servicios manifiesta el grado de desajuste interno y externo tolerado en nuestra economía.

- Programación de la distribución de la formación bruta de capital fijo. No es lo mismo una inversión en inmuebles residenciales, carreteras o bienes de equipo. Los efectos en el crecimiento de la producción futura será diferente, y de ahí, la importancia de esta elección respecto al crecimiento a corto o a largo plazo. Pero, además, de esta elección se derivará efectos económicos y sociales distintos que habrá que valorar.

- Programación de los sectores.

Las variables estudiadas para cada sector han sido principalmente las relativas a la programación del crecimiento de la producción y del programa de inversiones. Su estudio permitirá conocer la estrategia de desarrollo sectorial programada. La elección responde a la adopción de

una estrategia equilibrada o desequilibrada; también se analizará cuales fueron los sectores promovidos y con que objetivo.

Se ha procedido al estudio de la programación de los sectores en función de su destino (bienes de consumo, de inversión o intermedios), con el fin de relacionar su planeación con la estrategia de desarrollo.

Otro aspecto ha sido analizar la programación de los sectores en función de la población ocupada, productividad y relación capital-producto. El objetivo ha sido conocer la influencia de la participación de los factores productivos, así como su rentabilidad, en la promoción de los sectores.

Por último conocer la programación de los sectores en función de su participación en el comercio exterior, con el fin de relacionar la estrategia de desarrollo sectorial con la evolución del comercio exterior.

- La distribución de la Programación de las Inversiones Públicas. La actuación del sector público a través del Programa de Inversiones Públicas es la más importante en la dirección de una determinada estrategia de desarrollo. La participación de la inversión pública en los diferentes sectores responde a diferentes objetivos; se valorará especialmente las implicaciones económicas y sociales derivadas de la planeación de las inversiones públicas.

1.3. Fuentes de información

Las fuentes fundamentales de la investigación han sido:

a) Referente al núcleo teórico, base de la tesis, destacamos de la bibliografía por la importancia en la sustentación del trabajo:

- MARRAMA, Vittorio: "Problemas y Técnicas de la Programación Económica" Aguilar. Madrid. 1.970

- NURKSE, Ragnar: "Problemas de la Formación de Capital". Fondo Cultura Económica, Mexico, 1.955

- HIRSCHMAN, Albert O.: "La estrategia del desarrollo económico" F.C.E., México, 1.961

b) Para la información relativa a la formulación de los planes de desarrollo se han utilizado las publicaciones realizadas por la Comisaría del Plan de Desarrollo (Presidencia del Gobierno):

- "I Plan de Desarrollo Económico y Social 1.964-67". B.O.E., Madrid, 1.963, y Anexos al I Plan de Desarrollo.

- "II Plan de Desarrollo Económico y Social 1.968-71". B.O.E., Madrid, 1.969.

- Anexo al II Plan de Desarrollo Económico y Social. B.O.E. Madrid 1.967, e Informes de las Ponencias y Comisiones del II Plan de Desarrollo.

- "III Plan de Desarrollo Económico y Social 1.972-75". B.O.E., Madrid, ediciones de 1.971 y 1.972, e Informes de las Ponencias y Comisiones al III Plan de Desarrollo.

c) Otras fuentes utilizadas han sido:

- Instituto Nacional de Estadística: Contabilidad Nacional de España 1.964-1978. Base 1.970, Madrid, 1.979.

- Mº de Economía: "Población, Actividad y Ocupación en España (reconstrucción de las series históricas 1.960-1.978)". Mº de Economía, Madrid, 1.979.

Esta publicación se ha utilizado para el análisis de la población ocupada distribuida por sectores. También ha servido para el cálculo de la productividad de los sectores junto con los datos de la publicación anterior (I.N.E., CNE, 1.970).

- Banco de Bilbao: "Renta Nacional de España y su distribución provincial". Serie homogénea 1.955-75. Bilbao, 1.978.

- Ministerio de Planificación del Desarrollo: "Tablas Input-Output de la Economía Española". Instituto de Estudios de Planificación. Madrid, 1.975, y Ministerio de Industria: "Estructura Industrial de España a través de las tablas insumo-producto 1.970" (tomo I y II). Ministerio de Industria. Madrid, 1.976.

Estas dos publicaciones se han utilizado para la distribución de los sectores según su destino.

- Universidad Comercial de Deusto: "Riqueza Nacional de España" (tomo II). U.C.D., Bilbao, 1.968.

Esta publicación ha servido para el conocimiento de la relación media y marginal capital-producto, y para la relación capital-trabajo.

- VIÑAS A. y otros: "Política Comercial Exterior de España 1.931-1.975". tomo II. Banco Exterior de España, Madrid 1.979.

- Dirección General de Aduanas. Estadísticas del Comercio Exterior (varios años).

Estas dos últimas publicaciones se han utilizado en el estudio de las exportaciones e importaciones de los diferentes productos en España.

1.4. Limitaciones de la investigación

La principal limitación de la tesis ha sido el soporte estadístico. Los problemas más importantes han sido:

- La falta de datos. Las estimaciones realizadas en los Planes en muchos aspectos y sectores son incompletas (en la programación de tasas de crecimiento, programación de sectores...).

- Cambios de metodología en la elaboración de los Planes de Desarrollo (en el programa de inversión del sector agrícola, públicas...).

- Problemas de homogeneización de estadísticas procedentes de diferentes fuentes (Comisaría del Plan, Ministerio de Economía, Dirección General de Aduanas etc.).

A pesar de los problemas planteados, se ha recurrido a las estadísticas disponibles, por ser el único medio de cuantificación de la tesis.

Las estadísticas utilizadas servirán para conocer, en líneas generales, la estrategia del desarrollo económico planificada en España durante este período. Los problemas expuestos muestran la necesidad de valorar con ciertas reservas los resultados, especialmente en su detalle.

Por último, en la elaboración estadística se debe señalar que los cálculos realizados son aproximados, habiéndose procedido al redondeo del último decimal.

2. ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y PLANIFICACION ECONOMICA

2.1. El desarrollo como objetivo

El desarrollo como objetivo se planteaba, en la década de 1.960, como una necesidad irrenunciable para los países insuficientemente desarrollados. El estudio de la problemática del subdesarrollo y de la necesidad de su superación era abordado ya, a mediados de la década de 1.940, y sobre todo en los años 1.950. El objetivo era disminuir la diferencia entre los niveles de vida de los países que integran el mundo.

La literatura económica, enormemente prolija, durante este período estudia (1):

- Las causas del subdesarrollo
- Definición del desarrollo
- Medición del desarrollo
- Factores condicionantes del desarrollo
- Proceso de desarrollo
- Política de desarrollo

El "porqué" de la distinta situación económica y social de los países es estudiado también por gran número de teóricos (2).

El objetivo de los países subdesarrollados era alcanzar la situación económica y social de los países avanzados. Durante las décadas de los años cincuenta y sesenta, parecía que se habían superado las crisis económicas, y que, la situación tan preocupante de la crisis de 1.929 no podía volver a producirse (3). El crecimiento económico de los países avanzados parecía no tener fin. La problemática posterior de los países desarrollados de: agotamiento de los recursos (4), la necesidad de con-

servar el entorno (5), y ya en la década de 1.970 de crisis general (6), no se preveían.

El desarrollo económico se veía, pues, íntimamente ligado al bienestar económico y social. Aunque algunos autores han cuestionado la relación entre crecimiento económico y bienestar social (7), en general, se ha aceptado como válida esta relación.

El objetivo desarrollo (8) era adoptado en los países insuficientemente desarrollados. El problema era, entonces, el de su medición. Se adoptó como índice de medida, en general, el crecimiento de la renta per cápita (9). Las objeciones a esta medida han sido: no ser un buen índice de desarrollo, las dificultades de su cálculo, y de su utilización como base de comparación entre dos situaciones en el tiempo o en el espacio (10).

La problemática aparece: por la inexistencia y fiabilidad de las estadísticas, especialmente en los países de bajo nivel de desarrollo; por la diferente visión y metodología utilizada en el cálculo de la renta, (así, los países, socialistas sólo contabilizan la producción material; los países occidentales incluyen todos los servicios; en los países subdesarrollados no se contabiliza la economía de subsistencia que, en este tipo de economías, tiene significación) (11). Hay que señalar, también, la problemática derivada de la ponderación de la producción, que implica la traducción de la producción física a unidades monetarias. La ponderación se ve afectada por cambios en la estructura productiva y en la demanda, al variar las relaciones de precios (12). Todo lo expuesto anteriormente dificulta la comparación de niveles de renta entre países, y de evolución de renta en un país a lo largo del tiempo.

Algunos autores proponen la utilización de otras medidas (probabilidad de vida, medios en relación a la población, analfabetismo, proporción de la población en el sector agrícola, consumo de energía etc.) conjuntamente con la del crecimiento de la renta, para una visión más adecuada del desarrollo. S. KUZNETS llega a la conclusión que todas estas medidas están íntimamente ligadas a la renta.

V. Marrama (13) incorpora como índice de desarrollo, además del crecimiento de la renta, el grado de distribución. Según palabras del autor:

"Combinando la renta per cápita con este índice se obtiene lo que lo que llamamos concepto equitativo del desarrollo económico".

Esta medida incorpora el conocer a "quien" beneficia el crecimiento de la renta, es decir, el aumento de la producción de bienes y servicios. La dificultad de obtener estadísticas, así como su fiabilidad, son aún mayores que en el caso del cálculo de la renta.

El desarrollo económico debe verse como un proceso más amplio que el simple crecimiento de la producción. Implica transformaciones económicas y sociales que, de alguna manera, serán tenidas en cuenta al incorporar el grado de desigualdad de la distribución de la renta en la medición del desarrollo.

2.2. La planificación del desarrollo. Decisiones políticas fundamentales.

Si el desarrollo económico se plantea como un objetivo a conseguir en países con niveles de renta inferiores a los países avanzados, la planificación económica se plantea como un medio para conseguir este objetivo.

Las libres fuerzas del mercado no llevan a alcanzar los niveles de renta deseados, y la intervención económica del Estado se hace necesaria para producir las transformaciones económicas y sociales que son necesarias. Bajo esta perspectiva, países de economía de mercado formulan planes de desarrollo "esquemas globales coordinados de la evolución deseada de las variables económicas para un país concreto durante un período de tiempo" (14). En estos planes se incluyen los medios para la consecución de los objetivos formulados. Este tipo de planificación es la llamada "planificación indicativa", pues coexiste un sector público importante con una economía privada sometida a las fuerzas del mercado. Este tipo de planificación vincula al sector público (15), e influye sobre el sector privado en la dirección deseada a través de métodos indirectos, normalmente beneficios fiscales y crediticios (16). Es necesario distinguir este tipo de planificación de la planificación imperativa de los sistemas centralizados, en que, el Plan rige la economía en su totalidad

(17). En este tipo de economía (18), el sector público (Estado o cooperativas) posee la casi totalidad de la propiedad de los medios de producción, y la asignación de los recursos se realiza a través del Plan. Existe diferencias importantes en la planificación de los países socialistas (19). La planificación indicativa tiene unas limitaciones importantes derivadas de su propia definición. El sector privado puede o no seguir el Plan, y por consiguiente, puede ser, que los resultados no se ajusten al mismo. La posibilidad de alcanzar los objetivos propuestos viene en función de:

- La dimensión del sector público, y sectores que realmente controle.
- La posibilidad de influenciar al sector privado a través de políticas fiscales, monetarios etc., y poder practicar una política de concertación entre el sector público y privado.

Pero además, todo Plan debe estar bien elaborado para conseguir su objetivo. La formulación de un Plan Económico debe consistir en una valoración de los recursos disponibles, una previsión de las variables económicas lo más ajustadas posibles a la realidad, y un cálculo de las necesidades de la sociedad. (Esto último puede preverse a través del mecanismo del mercado o de la autoridad, que puede ser representativa o no del colectivo).

En base a los datos obtenidos, se decidirá: los objetivos de "producción" y "su distribución". Hay una interrelación entre ambos objetivos. Los objetivos de producción condicionan la distribución del producto, y ésta última influirá en la primera en una economía regida total o parcialmente por el mecanismo del mercado. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que políticas redistributivas de renta pueden variar la distribución marcada por la producción. Se destaca en este sentido la política fiscal, en su vertiente de ingresos (impuestos progresivos), como de gastos (sociales).

Los objetivos de Producción comprenden:

- "Que" debe producirse
- "Cuanto" debe producirse
- "Como" debe producirse
- "Donde" debe producirse

El "que" y el "cuanto" corresponde a la producción de los diferentes sectores. El "como" nos informa sobre la técnica a utilizar. Por último

el "donde" nos mostraría la ubicación de la producción. Las decisiones están interrelacionadas en la mayoría de las ocasiones. Así, muchas veces, en la decisión de una determinada producción vendrá implícitamente determinado el "como" y el "donde". Se deberá, pues, tener en cuenta las interrelaciones derivadas de la actividad económica, y las implicaciones de cualquier decisión política. De lo anterior expuesto se desprende que los objetivos marcados deben ser coherentes, es decir, fines posibles y no contradictorios. Pero además el Plan ha de ser consistente entre fines y medios, es decir, estos últimos adecuados a la consecución de los primeros.

Además, el Plan Económico debería ser el "óptimo", es decir el mejor de los planes posibles. Pero, si es verdaderamente problemático la formulación de un Plan Coherente, mucho más lo será conseguir un Plan Óptimo. La realidad es que, en la práctica, sólo se ha utilizado técnicas de optimización parcial del Plan, pero no se ha llegado a una optimización global del mismo.

En los planes de desarrollo formulados se han propuesto, generalmente, como meta fundamental el alcanzar niveles de renta superiores. Es decir, el objetivo es un crecimiento de la producción sostenido.

Se pasa a analizar el proceso de desarrollo y los factores condicionantes de la tasa programada (20).

Los factores naturales, a tener en cuenta, son:

- Los recursos naturales, y su grado posible de aprovechamiento. En este aspecto es interesante destacar el peso de los distintos sectores en la producción total, y en que medida puede ser alterada. Su importancia es decisiva a la hora de planificar la tasa de desarrollo. Así, por ejemplo, el crecimiento posible de la producción del sector agrícola es realmente muy inferior al del sector industrial. En una economía con un alto porcentaje de la producción agrícola en la totalidad del producto no podrá alcanzar tasas elevadas de la producción global.

- Los recursos humanos disponibles. Este aspecto hay que analizarlo desde una doble vertiente: cuantitativo y cualitativo. El segundo aspecto tiene gran relevancia en el desarrollo de ahí la importancia de todos los gastos relacionados en una mejora sanitaria, y sobre todo edu-

cativa y profesional, que tendrán efectos importantes en el crecimiento futuro de la renta (21).

- La Formación de Capital. La capacidad de producción viene en función de las inversiones realizadas en períodos anteriores y de la nueva inversión. De estas dos variables dependerá la producción que se puede realizar en el presente y en el futuro. De ahí la importancia del estudio de las relaciones I/Y (la tasa de inversión), y la relación capital-producto (K/Y), es decir el capital necesario para la producción de una unidad de producto. Esta relación variará según los recursos naturales, crecimiento y acomodamiento de la población, distribución sectorial de las inversiones, y la técnica utilizada.

Se tendrá en cuenta que la distribución de las inversiones tiene repercusión en la relación media y marginal capital-renta. Las inversiones en diferentes sectores producen resultados diferentes. Hay sectores con alta relación capital-producto (ejem. infraestructuras), y sectores con baja relación capital-producto (ejem. manufactura). Existe además, el problema de la maduración de las inversiones, es decir, proyectos con resultados más o menos a corto o a largo plazo. Existe inversiones que no se materializan en la producción o se materializan a muy largo plazo (ejem. sociales). Todo ello tiene implicaciones en el desarrollo económico. También hay que tener en cuenta que la inversión repercute en la productividad del factor trabajo, lo que influirá en el crecimiento de la renta. Además, una mayor acumulación podrá aprovechar en mayor medida las economías externas y economías de escala.

Otro aspecto a considerar será la posibilidad de poder producir los bienes de equipo necesarios o la necesidad de importarlos. El problema está íntimamente conectado con la balanza de pagos si se debe acudir a la importación.

- La tecnología aplicada en la producción. El grado de desarrollo tecnológico aplicado es un factor fundamental en el desarrollo económico porque su aplicación influye en el volumen de producción y en su crecimiento. La adopción de nuevas tecnologías, ligadas a la inversión normalmente, ya que nuevas inversiones incorporan nueva tecnología, producirá un mayor crecimiento de la producción por sus efectos sobre la pro-

ductividad. Según algunos autores, sin embargo, en países con excedente de mano de obra y escasez de capital puede interesar la adopción de técnicas menos avanzadas que comporten una menor relación capital-hombre (22).

- La capacidad financiera, que será la forma de obtener los recursos financieros del desarrollo económico. Se podrá optar por el ahorro del país (privado o público) o ahorro exterior. Puede utilizarse como medio de financiación el "déficit financing" (23), que representa un tipo de "ahorro forzoso" de la colectividad. La inversión se igualaría al ahorro ex-post, no ex-ante.

Celso Furtado introduce, como un factor influyente en el desarrollo, el perfil de la demanda (24). Para el autor el desarrollo viene influido por:

- Combinaciones más productivas de los factores de producción

- Cambios en la oferta de los factores, ya sea de trabajo o de capital, tanto en lo que afecta al volumen como a la calidad. Así, una mayor formación y organización influirá en la oferta del trabajo, y la incorporación de la técnica representará un cambio en la oferta de capital.

- Cambios en el perfil de la demanda, que dará lugar a una nueva orientación de las inversiones, y por lo tanto, una reasignación de recursos.

Estos cambios vienen influidos por factores institucionales, que en última instancia dependen de los valores y de las relaciones de poder de la sociedad (25).

Celso Furtado concibe el desarrollo como un problema de acumulación, progreso técnico, y de expresión de valores de una colectividad (26).

"El desarrollo se realiza bajo la acción conjunta de los factores responsables por cambios en las formas de producción y de fuerzas sociales que condicionan la demanda", y

"... la expansión del flujo del ingreso resulta del aumento de la productividad media del factor trabajo, que a su vez resulta de la acumulación de capital y del avance técnico, todo lo cual acarrea como se indicó modificaciones en las relaciones y proporciones internas del sistema económico".

Decisiones políticas fundamentales. Del estudio del proceso de desarrollo se deriva que determinadas decisiones políticas son fundamentales

en la adopción de una determinada estrategia de desarrollo. Estas "Macrodecisiones" (27) representan el abandono del automatismo del mercado por la intervención del Estado en el proceso económico. La teoría que subyace supera el enfoque clásico e incluso keynesiano, por tener como objetivo un cambio de estructuras.

En el Plan de Desarrollo Económico, según Marrama (28), hay cuatro decisiones políticas fundamentales en la distribución de la renta:

- distribución entre consumo y ahorro
- distribución por intervalos de renta o distribución personal
- distribución por sectores productivos o sectorial
- = distribución por regiones o regional

La importancia de estas cuatro decisiones políticas se fundamenta en los efectos que se derivan. Un primer factor, a considerar, es el de la interdependencia de las decisiones. La elección de una determinada alternativa en uno de los cuatro aspectos condiciona la decisión de los otros (29). La elección entre las diversas alternativas posibles nacen de la voluntad planificadora, que representa la voluntad del poder público (representativo o no del colectivo). Hay que tener en cuenta que, en una economía mixta, estas decisiones vienen en gran parte limitadas por las fuerzas reales que operan a través del mecanismo del mercado.

Análisis de las decisiones políticas fundamentales:

a) Distribución del producto entre "consumo" y "ahorro". La decisión entre "consumo" y "ahorro" tiene un marcado interés en el desarrollo. Si el ahorro se destina a la inversión, ésta, no sólo crea renta en el presente sino capacidad futura de crecimiento de renta. La elección es importante, pues representa entre elegir un consumo mayor en el presente o un consumo mayor en el futuro, entre sacrificar a las generaciones presentes en beneficio de las futuras o a la inversa, (30). De alguna manera el horizonte temporal que se tiene presente a la hora de planificar repercutirá en esta elección. Hay que tener en cuenta que una economía regida, en parte, por el mercado existe un límite en esta distribución, ya que, la inversión privada es función de la demanda de mercado, y ésta es función del consumo. De ahí que el motor de la inversión, en última instancia, sea la demanda de consumo (31).

La elección entre consumo y ahorro está íntimamente relacionada con la distribución personal, sectorial, e incluso espacial de la renta;

también repercutirá en la elección de la técnica en los procesos productivos.

b) Distribución personal de la renta. En una economía, sobre todo de bajo nivel de desarrollo, la parte correspondiente a los salarios es destinada mayoritariamente al consumo, mientras que, la mayoría de las inversiones provienen de los beneficios. Una mayor acumulación implicaría mayores beneficios (privados o públicos) y menores salarios, mientras que, mayores salarios y menores beneficios implica un menor consumo presente.

La elección entre salarios y beneficios, y en general, la elección de determinada distribución personal de la renta repercute en otros objetivos, y lo mismo puede decirse de la influencia de los otros objetivos (distribución entre consumo y ahorro, distribución sectorial de la producción, técnica a utilizar...) en la distribución de la renta. La política redistributiva de la renta (a través de impuestos o gastos sociales) repercute en la asignación de recursos, ya que influye en la demanda de bienes (de consumo o de inversión), y por lo tanto afecta a los otros objetivos. Esto sucederá si la demanda influye en la asignación de los recursos económicos y este sería el caso de las economías mixtas.

c) Producción sectorial. La producción sectorial viene marcada por las decisiones anteriores y a su vez las influye. La producción será de bienes de consumo o de inversión, en función de una u otra alternativa. También será diferente si se trata de producir bienes de consumo para la mayoría de la población (sociedad con una distribución más equitativa de la renta) o para un grupo reducido de la población (sociedad con alta concentración de la renta). La producción sectorial es pues función del nivel de renta de una sociedad, de la distribución de la renta, y de los valores de la sociedad, (expresada a través de la demanda o del poder público). La base de tales decisiones vendrá influida por las instituciones relativas al proceso de producción y apropiación del producto.

La producción sectorial viene determinada por la demanda final, y la demanda intermedia. Esta última es referida a aquellos productos consumidos necesarios para la producción final (32). Para el cálculo de la

demanda intermedia se procede a través de una matriz insumo-producto, que representa las relaciones intersectoriales de la economía. Esta matriz depende del grado de tecnología disponible, y que se aplica. A diferentes procesos tecnológicos de la producción les corresponderían matrices insumo-producto diferentes, derivados de demandas de inputs diferentes según el proceso tecnológico utilizado. Normalmente, al trabajar con coeficientes fijos (proporciones fijas de los diferentes inputs en la obtención de un output) no se tiene en cuenta la adopción de diferentes tecnologías, pero de la elección de la técnica dependerá la producción sectorial.

d) Además de la influencia de la técnica en la producción sectorial por sus efectos en la demanda derivada, hay que mencionar la relación entre producción sectorial y técnica utilizada, así como, sus efectos en la distribución de la renta. Así, hay sectores cuya producción implica alta relación capital-producto, y sectores cuya producción implica baja relación capital-producto. La promoción de los sectores intensivos de capital corresponden a una política de fuerte acumulación y altos beneficios. Normalmente, estos sectores también presentan alta relación capital-trabajo, siendo muy elevada la productividad del factor trabajo. Por el contrario, la promoción de los sectores de baja relación capital-producto, corresponde generalmente a sectores con alta participación del trabajo, con una relación capital-trabajo baja, y una menor productividad del factor trabajo. Se desprende pues, que la promoción de estos últimos sectores implicaría una mayor proporción de la producción a los salarios, y por lo tanto una mayor dedicación de la renta al consumo presente.

Muchas veces existe la posibilidad de llegar a determinados objetivos de producción a través de técnicas de producción distinta, con procesos más o menos intensivos de uno de los factores de producción (trabajo o capital). La elección vendrá en función de otros objetivos. Un importante factor a considerar será la abundancia o escasez relativa de los factores en un determinado país, y en un período concreto.

e) Distribución espacial de la producción. La distribución espacial de la producción está íntimamente ligada a la producción sectorial. La problemática de desarrollo del campo o de la ciudad viene en función del desarrollo mayor del sector agrícola o del industrial. El proceso de in-

dustrialización lleva en numerosas ocasiones a la concentración de determinadas áreas con el fin del aprovechamiento de economías externas, de escala, etc.

Es de destacar la interrelación de las decisiones políticas, y la influencia de las mismas en el desarrollo. Estas decisiones políticas deberán ser consistentes si se pretende que el Plan no presente desajustes que provocarían tensiones en el desarrollo económico (inflación, estrangulamiento de determinados sectores etc.) (33).

Hay que hacer notar que estas decisiones macroeconómicas son decisiones políticas, sujetas a valoraciones meta-económicas, expresadas en el Plan por el poder público.

2.3. El desarrollo equilibrado: aportaciones teóricas

La teoría del desarrollo basada en la necesidad de un crecimiento equilibrado va unida a los nombres de P.N. Rosenstein-Rodan y R. Nurkse.

Las bases teóricas de su argumentación se sustentan en la noción de "economías externas" (34), e indivisibilidades en las funciones de producción y de la demanda. (P.N. Rosenstein-Rodan también expone la noción de la indivisibilidad en la oferta de ahorro). En palabras del autor (35):

- "... en la teoría del crecimiento, conviene distinguir tres clases distintas de indivisibilidades y de economías externas:*
- 1. "Indivisibilidad" en la función de producción, especialmente en la oferta de capital social fijo (concentraciones de capital).*
 - 2. "Indivisibilidad" de la demanda (complementariedad de la demanda).*
 - 3. "Indivisibilidad" en la oferta de ahorro."*

Basándose el autor en la noción de las economías externas, propone la necesidad de realizar un "grupo de inversiones", que consideradas juntas serían rentables, no así cada una aisladamente, ya que los rendimientos de una empresa no solo dependen de la evolución de la propia empresa sino del crecimiento y evolución de la economía en general

"Un quantum mínimo de inversión es condición necesaria (aunque no suficiente) para el éxito. Este es, expresado, en pocas pala-

bras, el contenido de la teoría del gran impulso (big push)"
(36).

Su teoría representa un ataque a la teoría del desarrollo basada en el gradualismo. Argumenta la necesidad de un fuerte empujón para alcanzar niveles más altos de productividad y renta.

Derivado de la necesidad de contabilizar las ventajas de la inversión por las economías externas que crean, el autor argumenta la necesidad de coordinar las inversiones por parte del sector público, el cual deberá tener en cuenta para cada inversión los rendimientos que se derivan en el propio sector y en los otros sectores.

Para Rosenstein-Rodan, el caso más relevante de indivisibilidad de la función de producción y de economías externas se manifiesta en las inversiones de capital social fijo. En palabras del autor(37):

"El capital social es el caso más importante de indivisibilidad y de economías externas por el lado de la oferta. Sus servicios son indirectamente productivos, con largos períodos de gestación y rendimientos retardados. Sus "productos" más importantes son las oportunidades de inversión que crean en otras industrias. El capital social fijo comprende todas aquellas industrias tales como energía, la de transporte, comunicaciones etc., que deben preceder a un rendimiento más rápido de las inversiones directamente productivas, y que constituyen el marco o "infraestructura" y los "costes fijos" o "costes generales", como si dijéramos de la economía como un todo. Sus instalaciones se caracterizan por una masa considerable de capital inicial y por costes variables bajos. Como requieren una gran magnitud mínima, será inevitable el exceso de capacidad en el período inicial en los países subdesarrollados."

Como se puede ver Rosenstein-Rodan destaca la importancia de las inversiones en capital social fijo, y la necesidad de que este tipo de inversión deba preceder a las inversiones productivas

"... una alta inversión inicial de capital social fijo debe preceder o ser conocida su disponibilidad con certeza, a fin de pavimentar el camino para inversiones adicionales directamente productivas de más rápido rendimiento." (38)

R. Nurkse estudia, también, el papel del capital social fijo en el desarrollo económico. Para este autor, como el anterior, su importancia se deriva de las economías externas que crean, las cuales inducirán las

inversiones directamente productivas, procedentes del capital interior y exterior.

La polémica se suscita para este tipo de inversiones por sus especiales características, (requieren un alto porcentaje de capital; debido al principio de indivisibilidad de los proyectos, son inversiones de un largo período de maduración; etc.), ya que aparece un vacío entre el período de construcción y el de su madurez, con la que hay una etapa inicial que la inversión no es aprovechada totalmente. La problemática, planteada es, si este tipo de inversiones deben anteceder, en parte, a las inversiones directas (sector agrícola, industria y comercio), o por el contrario deben posponerse a éstas. La complementariedad exigiría que ambas fueran conjuntamente. La posición de ambos autores es que el capital social fijo es necesario tanto para la producción como para el consumo, y debe ir por delante, especialmente en los países subdesarrollados, en sus comienzos del programa de desarrollo. Estas inversiones servirán para romper el impase en que se encuentran estos países, en que no hay inversión productiva por falta de capital social fijo, y esto último no se crea por falta de demanda. Así la inversión de capital fijo, inducirá incrementos en la actividad económica, en la inversión y en la demanda (39).

Para R. Nurkse, la elección entre promover industrias básicas (acero química etc.) o bienes de capital social fijo está muy clara a favor de la segunda. Las primeras pueden posponerse ya que en principio pueden importarse, y las segundas no (40).

Además, la inversión en capital social fijo tiene la ventaja que puede crearse con poco equipo y mano de obra poco calificada, características de los países subdesarrollados.

De todo ello se deduce la necesidad de este tipo de inversiones, las cuales además son idóneas para ser realizadas por el sector público.

"Si hay un campo idóneo para la actividad gubernamental del lado de la inversión, se acepta casi de manera general que sea el de las obras públicas, servicios públicos básicos (desde caminos y ferrocarriles, a sistemas telegráficos y telefónicos y plantas de energía, obras de agua potable y -last but not least- escuelas y hospitales). Este tipo de inversiones es la base para el desarrollo y la rentabilidad de otras inversiones" (41).

El principio de la indivisibilidad de la demanda es expuesto por Rosenstein-Rodan y dado a la publicidad por R. Nurkse. La idea básica es que las decisiones de inversión son interdependientes, y que, los proyectos aislados implican grandes riesgos a causa de la incertidumbre de saber si sus productos encontrarán o no mercado. El ejemplo hoy clásico es:

"Si un centenar de trabajadores que se encontraban en una situación de empleo disfrazado (es decir, con una productividad marginal nula) en un país subdesarrollado fueran a parar a una fábrica de calzado, sus salarios constituirían ingresos adicionales.

Si los trabajadores que acaban de encontrar ocupación gastasen todos estos en la adquisición de zapatos, que ellos mismos producen, la fábrica de calzado encontraría así un mercado y tendría éxito. De hecho, sin embargo, los trabajadores no gastarían todos sus ingresos adicionales en zapatos y no hay una solución "fácil" en cuanto a crear de esta suerte un mercado adicional. El riesgo de no poder hallar mercado reduce los incentivos para invertir y el proyecto de inversión en una fábrica de calzado se verá probablemente abandonado. Variemos ahora el ejemplo: en lugar de un centenar de trabajadores (desocupados) en una fábrica de calzados coloquemos a diez mil trabajadores, en, digamos un centenar de fábricas (y explotaciones agrícolas) que producirán entre todos la cantidad de bienes que los trabajadores recién ocupados adquirirán, gastando en ello todos sus salarios. Lo que no era cierto en el caso de una fábrica de zapatos será verdad en el del sistema complementario de un centenar de fábricas de zapatos será verdad en el del sistema complementario de un centenar de fábricas (y explotaciones agrícolas). Los nuevos productores serán entre sí sus propios clientes y verificarán la ley de Say, al crear un mercado adicional. La complementariedad de la demanda reducirá el riesgo de no hallar mercado. La reducción de tales riesgos interdependientes incrementa de forma natural el incentivo a invertir." (42).

Rosenstein-Rodan expone:

"Se necesita un quantum mínimo de inversión para producir la mayor parte (o un buen canasto) de bienes para asalariados en los cuales los nuevos trabajadores ocupados gasten su mayor ingreso. A menos que se realicen otras inversiones es posible que muchas inversiones concretas resulten demasiado riesgosas para que lleguen hacerse. La necesidad de movilizar una inversión suficiente para promover este quantum mínimo, es el primer obstáculo que los países subdesarrollados deben superar, pero no el único" (43).

R. Nurkse explicita también la misma idea, la necesidad de realizar una "onda de inversiones de capital en varias industrias", con el objetivo de aprovechar las economías externas que se dan entre ellas. La causa de la falta de inversión en los países subdesarrollados debe buscarse, para este autor, en la insuficiencia de la demanda.

"El estímulo para invertir está limitado por la magnitud del mercado" (44).

Pero, el análisis de R. Nurkse es más amplio, ya que aborda los problemas de la formación de capital en los países subdesarrollados en la doble vertiente: oferta de capital (ahorro), y demanda (inversión). Para el autor, el proceso lleva a un impase que hace que no puedan salir del subdesarrollo (círculo vicioso de la pobreza). La limitación de la oferta de ahorro es el resultado del bajo ingreso real, lo cual resulta de una baja productividad, y ésta de una escasez de capital derivado del bajo nivel de ahorro. Las limitaciones por el lado de la demanda de la inversión son debidas al escaso poder de compra, resultado de un ingreso real bajo, que puede ser debido a una baja productividad. Esta última depende de la capacidad empleada, y ésta es baja por el escaso estímulo a invertir. La limitación en la oferta de capital, como en la de demanda, tiene una causa común el bajo ingreso real resultado de una baja productividad.

Para salir del círculo sería necesario acometer una serie de inversiones en diferentes sectores (estrategia equilibrada), para que la demanda de mercado crezca en varias direcciones asegurando el éxito de las inversiones por el lado de la demanda. Las ventajas del mercado ampliado (consumo en masa), se manifestarán en un incremento de la rentabilidad de las inversiones, y en la productividad por hombre, lo que provocará un crecimiento de la renta y de la oferta del ahorro (45).

En palabras del autor (46):

"...Tal vez el alto rendimiento potencial del capital en las regiones que carecen de él solo pueden realizarse mediante inversiones emprendidas simultáneamente en un número de industrias complementarias (ó lo que es más importante, en servicios públicos generales que sirven para elevar la productividad en un amplio campo). Un crecimiento equilibrado crea economías externas en la forma de un aumento en la magnitud del mercado".

Sobre la paternidad de las inversiones, el autor no muestra preferencia entre si debe realizarlas el sector público o privado. Para R. Nurkse deberá decidirse en función, de la posibilidad de su realización, lo cual dependerá de las cualidades humanas y fuerzas motrices de la sociedad. Sin embargo, expone, que puede haber diferencias entre la rentabilidad del capital privado y la rentabilidad el social, la cual deberá de tenerse en cuenta.

La adopción de una teoría basada en el crecimiento equilibrado, no supone para el autor renunciar a las ventajas del comercio internacional, ni hacer una política de "autosuficiencia" (47). El autor sustenta la tesis, sin embargo, que la teoría de las ventajas comparativas del comercio internacional, y de la especialización, son el resultado de una política de crecimiento de determinados países, y no, de una distribución óptima de un volumen dado de recursos. Así el autor expone que la teoría del comercio internacional, basada en la especialización, asume un patrón dado de ventajas comparativas, niveles de productividad nacional y cantidad de recursos productivos (teoría estática) (48).

Así pues, las ventajas de la especialización internacional irán variando a medida que los países crezcan, y su productividad se vea incrementada.

El crecimiento de la productividad y de la renta no llevarán a una disminución del comercio internacional, sino a un crecimiento, precisamente, por el crecimiento del mercado en dichos países.

"...sin abandonar los beneficios de la especialización internacional, puede resultar necesario la expansión de la producción para el mercado interior en un país en que esté creciendo la oferta de factores productivos incluido el capital" (49).

La visión del desarrollo equilibrado se extiende al proyecto de desarrollo agrícola e industrial. Para el autor debe haber un crecimiento armónico de ambos (50). Para este autor, si una población agrícola es incapaz de producir superavit de alimentos no hay incentivo para la industria ya que no hay mercado de productos manufacturados. A la inversa, mejoras agrícolas pueden verse impedidas por falta de mercados de productos agrícolas, si el sector no agrícola de la economía está atrasado

o subdesarrollado. Así manifiesta la necesidad de que los dos sectores se muevan hacia adelante ya que si uno permanece pasivo el otro se verá entorpecido.

Sin embargo, expone la necesidad del desarrollo del sector agrícola, (necesidad de una revolución agrícola, con inversión en el sector para incrementar la productividad), en los países insuficientemente poblados. La base teórica, en que se apoya, es la necesidad de que libere recursos el sector agrícola, para poder trasvasarlos a otros sectores. Serán necesarios nuevos y mejores métodos de producción en el sector agrícola primero, para trasvasar población al sector manufacturero.

Por el contrario, en los países densamente poblados podrá liberarse población subocupada del sector agrícola al sector manufacturero, incrementando la productividad del primero sin cambios en los métodos de producción necesariamente.

También, es el sector agrícola, el que ha de proveer el ahorro inicial para la financiación del desarrollo. Por una parte, deberá producir un excedente de bienes para poder alimentar a la población de los otros sectores.

"El superavit de productos agrícolas del sector agrícola colocable en el mercado, determina el volumen de empleo no agrícola... Este es el concepto importante a efectos del principio del crecimiento equilibrado (51).

Por otra parte, el sector agrícola deberá tener un superavit invertible. Es decir, que haya una diferencia entre la producción agrícola y el consumo (agrícola y manufacturero) del sector agrícola.

"Un superavit invertible de productos agrícolas representa un acto de ahorro en el sector agrario" (52).

De ahí, la importancia de la oferta de capital que puede proporcionar el sector agrícola en las primeras etapas del desarrollo de los países, y la necesidad de mantener bajo el consumo de este sector durante este período.

La importancia de las fuentes de ahorro para financiar el desarrollo, que como ha dicho el autor ve limitadas, es analizado tratando de marcar las pautas que pueden contribuir a incrementar los recursos finan-

cieros, logrando aumentar la proporción de la renta destinada al ahorro.

El ahorro puede ser interno o externo. El primero puede proceder del sector público o privado. R. Nurkse plantea la limitación del ahorro privado voluntario en los países subdesarrollados, ya que estos países son de bajo nivel de renta (una de las causas de la escasez de oferta de ahorro), pero además estos países tienden a imitar los patrones de consumo de los países desarrollados, (por el efecto demostración), con lo que el ahorro disponible resulta aún más disminuido. De ahí, la importancia de influir en la economía tratando de limitar el consumo en general, (ya se ha comentado la necesidad de limitar el consumo del sector agrícola). La posibilidad de actuar sobre el consumo privado puede realizarse a través del sector público, tratándose de detraer recursos del sector privado destinados al consumo, a través de una política impositiva (ahorro forzoso). Con preferencia debe aplicarse los impuestos sobre el gasto más que sobre la renta, ya que éstos pueden repercutir en el ahorro privado y la inversión privada (53). El sector agrícola debe ser uno de los sectores a gravar primariamente para poder financiar el desarrollo de los otros sectores. El ahorro público deberá ir a financiar la formación de capital social fijo, tan importante para el desarrollo.

Para el autor, el ahorro público, y más concretamente la inversión pública, es el medio más poderoso para romper el círculo vicioso de la pobreza en los países subdesarrollados. Sin embargo, tanto la inversión pública como la privada son compatibles, y deberán combinarse es la estrategia de desarrollo.

La financiación del desarrollo a través de un proceso inflacionario presenta numerosos problemas para el autor. Según R. Nurkse no se puede practicar una política keynesiana en los países subdesarrollados, ya que a través del "déficit financing" (gastos públicos mayores que los ingresos) puede provocarse inflación sin crecimiento de la renta.

Además, el autor enumera ciertas objeciones a la utilización de la inflación para financiar el desarrollo por:

- la posibilidad de que, en última instancia, la inflación produzca precisamente los efectos contrarios de crear ahorro

- la posibilidad de que la inflación provoque una orientación equivocada del desarrollo

- porque tiene efectos desfavorables sobre la distribución de la renta. Esta forma de financiación favorece a los ricos (especialmente a los poseedores de bienes), a través del rezago de sueldos y pensiones

- porque puede provocar descapitalización en las empresas por falta de poder de reposición de maquinarias y existencias.

La necesidad de acudir al ahorro exterior es abordado también por el autor. Distingue el que se destina a inversiones directas, y el obtenido a través de préstamos y donaciones.

Las inversiones directas incorporan tecnología y nuevos métodos de administración, lo que representa notables ventajas para los países subdesarrollados. Sin embargo, la historia demuestra que muchas veces se ha realizado esta inversión en estos países y no ha producido efectos favorables al desarrollo. Normalmente, esto ha ocurrido porque la inversión se ha destinado a promocionar industrias primarias, para abastecer mercados exteriores. Para R. Nurkse, el haberse creado este tipo de industrias, constituyéndose en "islotos aislados" dentro de los países subdesarrollados, ha sido debido a la falta de demanda de estos países junto a la escasez de capital social fijo, y a impedimentos políticos.

La canalización del ahorro externo a través de préstamos y donaciones puede ser interesante ya que puede destinarse a la financiación de capital social fijo.

Las inversiones de capital social fijo pueden ser financiadas, según el autor, a través de préstamos que no tienen por que ser onerosos, pues los servicios que ofrecen deben hacer frente a los gastos corrientes y de capital (54).

El problema, que deberá evitarse, es que el ahorro exterior vaya a sustituir al interno que reduciría parte de los efectos favorables.

La técnica a utilizar en la producción, para R. Nurkse, debe tener en cuenta la escasez o abundancia de los factores. Así, los países con exceso de mano de obra deberán utilizar técnicas intensivas del factor trabajo, teniendo en cuenta que el capital es el factor escaso, lo que deberán tener presente al incorporar la técnica de los países desarrollados. Sin embargo, esto no supone para el autor renunciar a la utilización de maquinaria, y a la aplicación de capital en la producción, en respuesta a una demanda diversificada en un proceso de desarrollo (55).

Otro motivo de interés, para R. Nurkse, es destinar la inversión a sectores de capital de tipo local (edificios, construcciones etc.), ya que no necesitan maquinaria importada.

Las políticas de comercio exterior son también analizadas, por dicho autor, como instrumentos de promoción del desarrollo económico. Para él, las políticas tradicionales (política arancelaria, y de controles a la importación) son insuficientes para promover la producción. Según él:

"la protección arancelaria por si sola no es un medio eficaz de promover desarrollo económico" (56).

Para dicho autor, el arancel solo no crea nuevas industrias; primero deberán crearse, y después protegerse. Habrá además de tenerse en cuenta los efectos que el arancel pueden provocar en la economía interna: inflación y derivado de ésta asignación equivocada de las inversiones, efectos adversos en la renta real y en el ahorro interior.

La política sustitutiva de importaciones deberá también analizarse con cuidado. Si la producción que se deriva es costosa e ineficiente tendrá efectos adversos sobre el desarrollo. Una política de protección a las industrias tendrá sentido si ésta es aplicada durante el periodo en que las industrias son jóvenes y siempre cuando éstas existen.

Tanto la producción interna de bienes de lujo como la importación de éstos no promueve el desarrollo en la dirección adecuada. Así, para el autor, la aplicación únicamente de una política restrictiva de importaciones de bienes de lujo será insuficiente si los bienes importados son ahora producidos en el interior. Representa una mala asignación de los recursos. La política de comercio exterior debe ir acompañada de una política interna, (a través de las finanzas públicas), que promueva el "ahorro interno" (voluntario ó forzoso), y aleje al país de los patrones de consumo externo (57).

Para R. Nurkse, el crecimiento de la renta no tiene por que ser un factor causante del desequilibrio de la balanza de pagos (58). Para este autor la relación de las importaciones con la renta no tiene por que mantenerse cuando hay un cambio de estructuras. Para R. Nurkse los problemas en la balanza de pagos en los países se derivan de un exceso de gastos asociado con la inflación. El problema se deriva de no poder vivir un país dentro de sus posibilidades (59).

2.4. El desarrollo desequilibrado: aportaciones teóricas

La estrategia de desarrollo desequilibrado va unida al nombre de Albert O. Hirschman (60). Este autor elabora una teoría del desarrollo basada en el desequilibrio, frente a la teoría del desarrollo equilibrado de R. Nurkse. Su teoría, sustentada en una concepción diferente de las causas del subdesarrollo, propone una estrategia enfrentada a la teoría de R. Nurkse.

Los orígenes de la polémica, en algunos aspectos, entre desarrollo equilibrado versus desequilibrado, puede encontrarse ya en la U.R.S.S. en la década de 1.920 (61). Durante este período se planteó la disyuntiva entre un desarrollo más equilibrado entre la agricultura y la industria, o una prioridad de esta última. También se planteó "quien" debía financiar el desarrollo, así como la velocidad de la industrialización y su dirección. En la polémica se planteaba el decidir entre un mayor consumo o una mayor acumulación. El apoyo de un crecimiento más equilibrado era propugnado por Bujarin, que pasó a ser el líder de los moderados. A mediados de la década de 1.920, Stalin apoyaba las ideas de Bujarin, pero a finales de la década adoptó la estrategia de desarrollo desequilibrado propugnada por Trotski y Preobrazhenski. Se adoptó pues un desarrollo desequilibrado, a favor de la industria, y dentro de ésta la industria pesada (acero, carbón y maquinaria). La financiación del desarrollo fué en gran parte, a cargo de la agricultura, tal como Preobrazhenski argumentaba (62); este sector debía proveer el capital necesario para la acumulación primitiva. (Hay que tener en cuenta que, cuando surgió la discusión, el sector agrícola estaba en manos privadas y la industria era estatal. Así, se trasvasaría el capital privado al sector socialista. La agricultura se colectivizó posteriormente, por Stalin). También se planteó la polémica respecto a la utilización de técnicas más o menos intensivas del factor capital o trabajo. La estrategia adoptada fue la de un crecimiento acelerado, con sacrificio para el consumo. También, es en la Unión Soviética donde se elabora, por primera vez, una tabla, en la cual se inicia la expresión de las relaciones intersectoriales, y que puede decirse, que son los primeros esbozos de la que después sería la tabla input-output. Era ésta un instrumento necesario para la planificación, y a través de ella se empezaba a vislumbrar los efec-

tos que podrían derivarse de escaseces en determinados sectores, provocando estrangulamientos en la economía.

La polémica sobre la estrategia para el desarrollo se planteó en los años 1.920 en la Unión Soviética, y a mediados de 1.950 en la literatura occidental. En esta última, el desarrollo equilibrado era expuesto y defendido por R. Nurkse, y el desequilibrado por A. Hirschman, como ya se ha dicho.

Otros autores se han planteado el problema adoptando una u otra posición. Destacamos la aportación de F. Perroux, que como se verá, se muestra partidario de una política de desarrollo desequilibrado, y de utilizar como medio la planificación indicativa.

Otros autores (A. Lewis, A. Scitovsky (63)) estudian la problemática de la estrategia del desarrollo (64). A. Lewis (65) adopta la necesidad de un desarrollo desequilibrado en el aspecto sectorial, aunque introduce ciertas matizaciones, y en algunos aspectos se acerca a la teoría sustentada por R. Nurkse.

T. Scitovsky (66) plantea la disyuntiva crecimiento equilibrado versus desequilibrado. En su artículo, el autor hace un estudio de la base teórica que sustenta una y otra teoría, planteando la opción en función de las características del país, objetivos que se plantean, y presentando las ventajas e inconvenientes de cada una de las alternativas.

Se pasa a estudiar las aportaciones de cada uno de los autores reseñados, relacionados con la temática de la tesis.

A. Hirschman elabora una teoría sobre la necesidad de promover un desarrollo desequilibrado en los países subdesarrollados, a fin de que logren superar esta etapa.

El autor, en su teoría, hace un ataque a la teoría de R. Nurkse del desarrollo equilibrado, pasa después a analizar las causas del subdesarrollo, y propone la estrategia para superarlo.

Este autor expone su total desacuerdo con la teoría del desarrollo equilibrado (67):

"...Estoy totalmente en desacuerdo con la doctrina del "crecimiento equilibrado"..."

El autor pasa, después, a criticar la teoría del desarrollo equilibrado desde varias vertientes (68):

- En la imposibilidad de acometer un desarrollo equilibrado por la limitación de recursos en los países subdesarrollados

- En el estudio de la evolución económica de los países desarrollados, cuyo proceso ha sido desequilibrado

- En la base teórica que sustenta la teoría del crecimiento equilibrado, es decir, la necesidad de interiorizar las economías externas de los diferentes proyectos que aislados no son rentables, pero sí en su conjunto. El autor basa su crítica en la necesidad de que habría de interiorizar también las deseconomías externas y costes sociales que se derivan de los diferentes proyectos en un proceso de desarrollo, y el resultado final no es tan seguro que promoviera el desarrollo.

Este autor cree que, precisamente en numerosas ocasiones, el inversionista ha interiorizado las economías externas de determinados proyectos (por ejemplo la educación), y no ha interiorizado las deseconomías externas o costes sociales (ejemplo los costes de educación), lo cuál ha hecho que se acelerase el desarrollo; ésto es explicable porque los inversionistas privados de las economías subdesarrolladas en un proceso de industrialización acelerada no tienen capacidad de financiar estos costes.

- En la desconfianza de la preparación del sector público para acometer el desarrollo.

La causa fundamental del subdesarrollo, para este autor, es la escasez y capacidad de toma de decisiones (69) por parte de estos países. En palabras del autor (70):

"...las decisiones de desarrollo no se ven frenadas por obstáculos y escasez físicas, sino por imperfecciones en el proceso de toma de decisiones..."

más adelante:

"Hemos identificado la capacidad de tomar estas decisiones como el recurso escaso que condiciona todas las demás escaseces y dificultades en los países subdesarrollados".

Así pues, el desarrollo no se deriva de una falta de recursos sino de la incapacidad de movilizar estos recursos. Así, mientras que, para R. Nurkse, el ahorro disponible era un factor limitativo del desarrollo en

los países subdesarrollados, para A. Hirschman solo lo sería en etapas ulteriores del proceso de desarrollo, pero no en sus inicios. En período lo que hace falta es la capacidad para invertir,

"... el ahorro se ve frenado principalmente por el problema de canalizar los ahorros existentes o potenciales hacia las oportunidades productivas disponibles, es decir por la escasez de la capacidad de tomar y de llevar a cabo las decisiones del desarrollo" (71)

Para A. Hirschman, la capacidad para invertir se ve frenada por la inexistencia de un sector moderno, y viceversa. Este es, para este autor, el círculo vicioso en que se encuentran inmersos los países subdesarrollados.

Para este autor, la aportación principal que el capital extranjero puede hacer a la economía subdesarrollada será el de introducir capacidades y habilidades escasas en estos países en las primeras etapas del desarrollo. Posteriormente el atractivo que presentará será el de proveer ahorro.

Analizada la causa más importante del subdesarrollo, el objetivo propugnado para salir del mismo será el economizar el recurso escaso que es la "toma de decisiones", y la estrategia de desarrollo será llevar al máximo la toma de decisiones inducidas. (72)

El autor expone la necesidad de provocar decisiones inducidas, no solo como resultado de variaciones en la renta sino además a través de "presiones" y "mecanismos de inducción", tal que den lugar a inversiones. Así, las decisiones inducidas son la respuesta a las fuerzas del mercado (precios y beneficios...), o no del mercado (variaciones en el tipo de interés...). Se trata de provocar este tipo de decisiones, y, según A. Hirschman, la estrategia de desarrollo desequilibrada es el mejor mecanismo para conseguirlo.

Las decisiones inducidas darán lugar a la inversión inducida. El mecanismo explicable es que toda inversión, además de generar ingresos y crear capacidad, provoca inversiones adicionales (inversiones inducidas (73). La base teórica, en que se apoya, es debido a los efectos de com-

plementariedad de toda inversión, y por las economías externas que provocan. Según A. Hirschman (74)"

"...el efecto de complementariedad de toda inversión es el mecanismo esencial para la canalización de nuevas energías hacia el proceso de desarrollo, y con el que puede romperse el círculo vicioso que parece envolverlo..."

Este autor ve en el desequilibrio el motor de las acciones inducidas, y por lo tanto de la inversión inducida, y del desarrollo. La ventaja del crecimiento de vaivén es que toda actividad se expande de acuerdo con las demás, provoca inversiones inducidas y por lo tanto desarrollo.

Para el autor, la política será el mantener el desequilibrio. En sus palabras (75):

"...Si se quiere que la economía siga creciendo, la tarea de la política de desarrollo es mantener las tensiones, desproporciones y desequilibrios."

"...la secuencia que "nos aleja del equilibrio" es precisamente el patrón ideal de desarrollo: cada paso en la secuencia está inducido por un desequilibrio previo y, a su vez, crea un nuevo desequilibrio que requiere un paso adicional."

El objetivo, para el autor, es maximizar el recurso escaso que es la "toma de decisiones", y el medio será la de promover "inversiones" que provocan "nuevas inversiones", es decir la inversión inducida. El efecto de que determinadas decisiones de inversión provocan nuevas inversiones (promueven decisiones), es debido, como se ha dicho, a los efectos de complementariedad y de economías externas que las inversiones provocan.

Pero, no todas las inversiones provocan los mismos efectos inducidos, por esto deberá escogerse aquellas alternativas que provoquen mayor desarrollo. La elección entre dos proyectos de inversión alternativos, en que se pretende alcanzar dos objetivos pero no se dispone de suficientes recursos, deberá realizarse en función de la rapidez que la realización de un proyecto asegure la de otro. (76)

Para saber que inversiones serán las que mayores efectos inducidos producirán, A. Hirschman hace un análisis de las secuencias que provocan las inversiones, y mientras que unas únicamente provocan secuencias permisivas, es decir, que puede que den o no lugar a nuevas inversiones, otras inversiones provocan secuencias compulsivas (es decir, promueven

nuevas inversiones). La elección es promover secuencias eficaces, que son diferentes según el país y región de que se trate.

La elección, que A. Hirschman presenta, es en primer lugar la de invertir en capital social fijo (CSF) (77) ó en actividades directamente productivas (ADP). (78)

El problema es valorar el CSF necesario para promover las ADP. Esta valoración es difícil. Deberá existir un mínimo CSF para la inversión de ADP. La elección, según A. Hirschman, es elegir entre un desarrollo con exceso CSF, es decir, por delante de su plena utilización, o por el contrario con defecto CSF. Para este autor es mejor la segunda secuencia, ya que mientras que la primera es permisiva, la segunda es compulsiva. Para el autor:

"Una diferencia básica entre estas dos secuencias es el tipo de inducción que se establece. Un exceso de capacidad en CSF es esencialmente permisivo, a pesar de que en verdad sirve para reforzar los incentivos ya existentes y, por lo tanto, puede significar la diferencia entre un gran flujo y un mínimo de inversiones en ADP, invita en lugar de obligar. Lo contrario es cierto por lo que respecta a la inducción por escasez. Una escasez así experimentada tendrá que hacer surgir intentos para remediarla por parte de aquellos que sufren por su causa o se benefician por su eliminación. Por lo tanto, cuando los incentivos son deficientes parece más seguro depender del desarrollo por escasez que del desarrollo por exceso de capacidad" (79)

La visión del papel a jugar por el desarrollo por el capital social social fijo es completamente diferente de la de R. Nurkse; este último autor, como se ha visto, destaca la importancia de este factor en el desarrollo de los países, siendo la base para promover las actividades directamente producidas.

Para A. Hirschman, en numerosos países, las inversiones en CSF son altamente desaprovechadas, lo cual es posible por estar realizadas por el sector público, no siendo penalizadas aunque su rentabilidad sea escasa. (Es difícil, además, un cálculo de la rentabilidad de estas inversiones).

El autor reconoce, sin embargo, que la política de promover ADP con defecto de CSF tiene unos límites por factores tecnológicos, y que, por debajo de un cierto mínimo se resentiría el desarrollo.

Una segunda elección, que este autor plantea, es la elección entre inversiones en diferentes actividades productivas (80). Deberá realizarse un estudio de aquellos sectores que promuevan mayores "efectos de inducción". El estudio de estos mecanismos debe analizarse a través de dos perspectivas:

a) insumo-abastecimiento. Toda actividad no primaria demanda "inputs" necesarios para su producción. Es decir que promoverá inversiones en estos sectores. Esto es conocido por los llamados efectos de eslabonamientos anteriores.

b) producción-utilización. Toda actividad que no abastece a la demanda final, es utilizada como "input" en la producción de otros bienes. Es decir, promoverá las inversiones en estos sectores. (Efectos de eslabonamientos posteriores).

La política de desarrollo, para A. Hirschman, deberá aprovechar los efectos de inducción que se derivan de la producción de un determinado producto o sector, el cuál promoverá la producción de otros sectores. Pasa pues a estudiar los efectos que se derivan de los eslabonamientos anteriores y posteriores. Para él, los primeros son más seguros que se produzcan que los segundos. Además, estos últimos son más difíciles de medir. Un caso especial de efectos de eslabonamientos posteriores son el caso de la formación de las industrias setélites (pequeñas industrias de pequeña producción, que se crean alrededor de una gran industria, y que utilizan como input algún producto o subproducto de la maestra). La creación de la industria maestra hace posible la formación de las industrias satélites, no siendo posible que se produjera el proceso inverso.

El autor señala que lo mejor para el desarrollo será aprovechar los efectos conjuntos de varias industrias o sectores, que serán mayores que cada una aisladamente; ésta es, precisamente, una explicación del carácter acumulativo del desarrollo.

El estudio de los efectos de inducción puede realizarse a través de las tablas input-output, que nos mostrarán el grado de interdependencia de los diferentes sectores. El análisis estadístico se puede relizar con el estudio de: (81)

- la proporción de la producción de cada sector que va a parar a la demanda intermedia (efectos de eslabonamiento anterior del sector).

- La proporción de la producción que cada sector utiliza de los diferentes sectores (efectos de eslabonamiento anterior del sector).

El estudio realizado por H.B. Chenery-Watanabe (82) de interdependencias sectoriales llega a la conclusión que (83):

- La manufactura intermedia presenta alto grado de interdependencia por los efectos de eslabonamiento tanto anteriores como posteriores.

Entre ellas destaca la del hierro y el acero

- La producción primaria intermedia presenta alto grado posterior y nulo anterior.

- La producción primaria final presenta bajo grado de eslabonamiento posterior y nulo anterior.

De todo ello, A. Hirschman, deduce que la elección entre el desarrollo del sector primario e industrial deberá ser a favor del segundo. El sector primario presenta escasos efectos de eslabonamiento posterior, y ninguno anterior por definición. En palabras del autor:

"es obvio que la agricultura en general y la agricultura de subsistencia en particular se caracterizan por una escasez de efectos de eslabonamiento."

más adelante:

"La argumentación en favor de la inferioridad de la agricultura frente a la industria se ha basado, frecuentemente, en la productividad relativa. Aunque se ha dicho que esta argumentación no es enteramente convincente, es cierto que la agricultura es culpable por la falta de estímulos directos para la creación de nuevas actividades a través de los efectos de eslabonamientos: la superioridad de la industria a este respecto es aplastante".
(84)

Para A. Hirschman, una explicación de los escasos efectos de desarrollo de las inversiones extranjeras en los países subdesarrollados es debido a que estas inversiones se han destinado a explotaciones de los sectores primarios, siendo las llamadas "industrias incrustadas de exportación". Como puede verse, es completamente diferente la visión de este autor, en este aspecto, de la de R. Nurkse, para el cual el desarrollo del sector primario es fundamental para el desarrollo.

También es diferente la visión de las causas explicativas de la falta de propagación del desarrollo por parte de las industrias extranjeras en

los países subdesarrollados. Mientras que, para R. Nurkse, la causa fundamental es la falta de la demanda de la economía, para A. Hirschman, la causa explicativa es que las inversiones han sido realizadas en sectores de escasa interdependencia y, por lo tanto, de escasos efectos de eslabonamiento.

El proceso de desarrollo, pues, para A. Hirschman, deberá aprovechar al máximo los efectos inductores, por lo cual propone un modelo de desarrollo industrial hacia atrás, tal que vaya de la producción relativa a los "últimos toques finales" anteriores a la demanda final a la producción intermedia, y finalmente a la producción de materiales básicos, aprovechando los efectos de eslabonamiento anteriores que son más seguros que se produzcan. Para el autor, si es posible, será mejor aún aprovechar el efecto inductor de aquellas industrias que satisfacen a la demanda final e intermedia simultáneamente, ya que se podrá aprovechar los efectos derivados de eslabonamientos anteriores y posteriores.

En función de la visión que A. Hirschman tiene del proceso de desarrollo industrial, a partir de los últimos toques de los bienes destinados a la demanda final, es diferente la visión de las importaciones en el proceso de desarrollo de la de R. Nurkse. Las importaciones son necesarias y ayudarán a promover el desarrollo industrial (85), incluso aquellas que van directamente al consumo. Los bienes importados responden a un mercado, que en un momento dado puede asumir la producción nacional. Generalmente deberá influirse en el mercado a través de una política u otros mecanismos que provoquen una situación de choque (variaciones en el tipo de cambio etc.), para que el mercado que se abastecía con productos del exterior sea sustituido por productos del interior. Pero, la existencia de este mercado asegura el éxito de la producción interna. Para A. Hirschman, la política de industrialización basada en la sustitución de las importaciones tampoco deberá realizarse antes de la creación de la industria nacional.

Otra ventaja, para el autor, de la importación de bienes será su papel como controlador de la inflación interna. Los límites vienen en función de las divisas disponibles, y por lo tanto de las exportaciones que un determinado país pueda realizar; una política promotora de exportaciones deberá ser abordada por muchos países antes de practicar una política restrictiva de importaciones.

La elección de la técnica, y las industrias que deberán promoverse, es analizado también por A. Hirschman (86). El autor aboga por el desarrollo de una "economía dual", es decir, sectores prácticamente artesanales con escasez de capital y uso intensivo de mano de obra (cerámica, textil, hierro), junto con sectores altamente modernizados, uso intensivo de capital y de alta tecnología (químico, refinerías, petróleo, hierro y acero, cemento, papel, electrónica ...). La base en que se sustenta esta tesis es que las nuevas inversiones deberán ir a promover nuevos bienes y no a sustituir los que se producen, aunque sea con procesos tradicionales; éste será un medio para ahorrar capital,

"...la utilización más eficiente del capital en los países subdesarrollados no está en industrias que hacen un uso intensivo de él, como sucede en los países avanzados, está en industrias que abren nuevos horizontes de productos para la economía y éstas probablemente serán con uso más intensivo del capital que otras que puede olvidar el país por el momento, pues las necesidades que satisfacen ya lo están por las industrias artesanales existentes". (87)

Para A. Hirschman, las nuevas inversiones deberán dirigirse, principalmente, a procesos intensivos de capital y de alta tecnología (88). Esta elección lleva consigo la preferencia por procesos regulados, más por la maquinaria que por el operario, y localizados alrededor del proceso más que del producto. Esta teoría es sustentada, por este autor, por las ventajas que supone el utilizar procesos complicados que necesitan trabajo especializado, controles sobre la erosión del capital, planeación, etc. La tecnología altamente especializada llevará consigo la adopción de una nueva mentalidad, que escasea en los países subdesarrollados. Este es, para A. Hirschman, un criterio de inversión complementario a los criterios generales de inversión.

Para A. Hirschman, los países subdesarrollados tienen ventaja relativa respecto a los países desarrollados en las industrias intensivas de capital más que en las de mano de obra. Esto es debido a que el trabajo en los países desarrollados es mucho más cualificado y preparado, con lo que la productividad de este factor es mucho mayor en los países desarrollados. Los límites a esta proposición, según este autor, se derivan de los costes de trabajo que pueden ser más bajos en el país subdesarrollado (por bajo índice de salario, ya sea por ocupación disfrazada, bajo

nivel de vida), que en los avanzados; pero en general, la productividad del capital será más igualitaria en los diferentes países que la productividad del factor trabajo. Este es un aspecto más de su teoría enfrentada a la de R. Nurkse. Este último autor proponía la necesidad de utilizar, en mayor medida, el factor abundante en estos países, y que normalmente corresponde al factor trabajo.

Los desajustes derivados del crecimiento desequilibrado, inflación y desequilibrio de la balanza de pagos, es analizado por A. Hirschman.

En general, para este autor, estos desajustes pueden considerarse como promotores del desarrollo (89). Hay que distinguir entre la inflación generalizada de los precios y la que se produce en determinados sectores o productos. En el primer caso (inflación generalizada), es necesario aplicar una política monetaria restrictiva, ya que la causa, según este autor, en numerosas ocasiones, son las inversiones improductivas del sector público; en el segundo (inflación de determinados sectores), responden a las demandas de estos productos resultado de los efectos promotores de las inversiones. Las subidas de precios en sectores serán la manifestación de las escaseces de estos productos, y la respuesta será una nueva inversión en estos sectores y el posterior crecimiento de la producción. La inflación, según este autor, será el mecanismo que mostrará la escasez de determinados productos (90). Los efectos favorables de la inflación serán según la elasticidad de oferta del producto o sector en relación a variaciones del precio. Si la función de oferta del producto es inelástica, el efecto inflacionario será perjudicial, ya que el efecto inflacionario se generalizará, produciendo efectos desfavorables. Es en los sectores de funciones de oferta inelástica donde deberá controlarse la evolución de los precios, actuando sobre estos sectores.

Otro aspecto positivo de la inflación, para A. Hirschman, será el de su utilización como generador de "ahorro forzoso", resultado de una inversión por encima del ahorro deseado. La inversión provocará crecimiento y por lo tanto desarrollo.

Para A. Hirschman, el desequilibrio de la balanza de pagos puede ser resultado del crecimiento desequilibrado. Un exceso de demanda sobre la oferta puede provocar crecimiento de los precios o importaciones. El papel de estas últimas, como ya se ha visto, puede ser positivo, al administrar determinados productos a una demanda en crecimiento hasta un

cierto nivel, a partir del cual la producción nacional podrá sustituir a la importada. Las limitaciones vendrán en función de la disponibilidad de las divisas, y éstas en función de la promoción de las exportaciones. La política de comercio exterior, (controles a la importación, variaciones en el tipo de cambio), podrá provocar la oferta del bien en el interior, siempre en función de las posibilidades de su producción.

El papel del Estado en el desarrollo, según A. Hirschman, debe ser desequilibradora en un principio, para provocar inversiones equilibradoras posteriores en respuesta a escaseces y deficiencias. Las actividades directamente productivas deben ir por delante de las inversiones de capital social fijo. Las primeras (ej. inversiones en planta de acero) mostrará deficiencias en los sectores de capital social fijo (ej. transporte).

El Plan debe marcar prioridades, y la estrategia a seguir es la de crear desequilibrios que induzcan a una acción constructiva.

François Perroux puede verse también como un propulsor del crecimiento desequilibrado. Su teoría tiene puntos comunes a la de A. Hirschman, aunque en algunos aspectos presenta diferencias considerables. De entre algunos de sus escritos entresacamos algunos aspectos de interés en relación al tema expuesto.

Como A. Hirschman, este autor hace una crítica a la adopción de una política basada en el crecimiento equilibrado (balanced), en base a la insuficiencia de capital para acometer una oleada de inversiones en un amplio campo de la economía. En relación a los efectos derivados de esta oleada de inversiones en un país atrasado expone (91).

"...estos efectos de estímulo no son negados por nadie. Salvo que nos preguntemos si estas realizaciones simultáneas son posibles: es decir que el capital prácticamente disponible es lo suficientemente importante."

Más adelante, hace una crítica también a la adopción de una política basada únicamente en proporcionar las infraestructuras, por ser insuficientes para acometer el desarrollo.

"En el desarrollo concreto, nunca se ha observado un sentido único (de la infraestructura hacia la producción), las influencias son recíprocas"

Como A. Hirschman, F. Perroux ve en el análisis del proceso de desarrollo real un proceso desequilibrado. En su obra leemos,

"... el desarrollo consiste en procesos acumulativos que componen una cadena de desequilibrios" (92)

en otra parte de su obra expone:

"El crecimiento es desequilibrio. El desarrollo es desequilibrio." (93)

Se observa un desarrollo desequilibrado, según este autor, a nivel nacional e internacional. También es desequilibrado el desarrollo en su aspecto sectorial y espacial.

El desarrollo se produce en determinadas industrias o sectores, y para F. Perroux, éste es el proceso inherente al desarrollo, ya que el desarrollo implica cambios en la estructura económica, y por lo tanto en los diferentes elementos de esta estructura.

"uno de los aspectos de los cambios de estructuras consiste en la aparición y desaparición de industrias, en la proporción variable de las diversas industrias, en el flujo de producto industrial global en el curso de los períodos sucesivos, en las tasas de crecimiento diferente para las distintas industrias en el curso de un mismo período y de períodos sucesivos" (94)

La concentración espacial del crecimiento es visto por el autor como una realidad ineludible (95)

"... el crecimiento no aparece en todas partes a la vez, se manifiesta en puntos o polos de crecimiento con intensidades variables; se expande por diversos canales y con efectos terminales variables para el conjunto de la economía."

El desarrollo desequilibrado aparece, para este autor, como resultado de la técnica, que influencia desigualmente a industrias o sectores durante un período determinado. También por factores institucionales, resultado de agentes desigualmente activos.

Así, determinadas industrias, durante ciertos períodos, presentan tasas elevadas de crecimiento de su producción y de su productividad.

Además, hay que tener en cuenta, que no todas las industrias tienen capacidad igual de reacción a cambios de la demanda o de la función de

oferta (costes, financiación etc.), ya sea por factores técnicos o institucionales.

Las diferencias de desarrollo basadas en factores institucionales son debidas a que no todos los agentes económicos son igualmente dominantes en el conjunto de la economía.

La teoría básica en que se apoya el crecimiento desequilibrado, para este autor, es el análisis de los "efectos de propulsión" (96) de determinadas industrias, sectores, o concentraciones geográficas, que ejercen sobre otras industrias, sectores, o zonas geográficas. El autor define los efectos de "promoción" como los efectos que el crecimiento de una industria, sector o zona, reporta en el crecimiento de otra industria, sector o zona. Estos efectos no son reversibles. Es decir, que el crecimiento del sector A llevaría al crecimiento del sector B, pero no al revés (97).

La base de sustentación de esta teoría es resultado de los efectos de las "economías externas" (98) que determinados sectores ejercen sobre otros. El crecimiento de un sector (o inversión en este sector) puede beneficiar a otro sector por los llamados efectos de complementariedad. (Tal como los entiende A. Hirschman). Es decir, porque el sector A produce un determinado bien que utiliza el sector B, o por el contrario, que el sector A compra al sector B. Todo crecimiento del sector A beneficiará al sector B. Los efectos de complementariedad, así expresados, son el resultado de variaciones en el precio, la cantidad o calidad del producto A, que ejerce un beneficio sobre el sector B.

Además, el autor analiza los efectos de propulsión sobre el resto de la economía debidos a la inversión, cambios en la renta, o a un crecimiento de las exportaciones (99).

El crecimiento de la inversión puede dar lugar a un nuevo sector, una nueva función de producción, incrementar el capital social fijo. Así pues, los efectos en la economía son más que proporcionales que la inversión inicial.

Los efectos económicos por cambios en la renta son resultado de los efectos de dominación desiguales de los agentes económicos que perciben la renta en un momento determinado; los agentes económicos son desigualmente activos o pasivos. Ejemplo, beneficios o salarios, distintos tipos de salarios, etc..

Las exportaciones también pueden ejercer efectos de promoción sobre el conjunto económico por los efectos que pueden ejercer en otros sectores, por tratarse de nuevas inversiones, etc..

El autor expone las limitaciones del análisis de interdependencia estructural para analizar los efectos de propulsión, especialmente respecto a los últimos efectos analizados (la inversión, cambios en la renta, o en las exportaciones). El análisis input-output es de notable utilidad para conocer las interdependencias entre los sectores, pero deberá ampliarse y mejorarse para conocer los efectos de propulsión en la economía. (Hay que tener en cuenta que normalmente se trabaja con coeficientes fijos, lo que supone funciones de producción invariables). Deberá incorporarse, para este autor, los efectos de sustitución de factores de la producción. Es necesario completar y ampliar el análisis matricial con modelos desagregados en "sectores promotores" y "sectores promovidos", cuyo conocimiento es decisivo para el crecimiento y desarrollo (100).

La necesidad de realizar un estudio desagregado, propugnado por este autor, le lleva a analizar el papel de la industria motriz, sus características, y las repercusiones de su desarrollo en la economía; también analiza el estudio de los diferentes sectores que componen la industria del país.

La industria clave o motriz (101) es aquella que induce a la totalidad de la economía nacional un aumento de la venta global mucho mayor que su propia venta. Este tipo de industria, normalmente, es la que fabrica bienes complementarios múltiples.

En una economía articulada (102), hay industrias que constituyen puntos privilegiados para la aplicación de las fuerzas o dinanismos del crecimiento. Con el desarrollo de estas industrias se producirá un crecimiento de un conjunto más amplio. Deberá además tenerse en cuenta los efectos inducidos derivados de una atmósfera favorable al crecimiento.

Distingue entre los sectores, que componen el sector secundario, los sectores tradicionales y los sectores modernos (103). Los primeros son las industrias destinadas a desaparecer o a renovarse. Presentan un crecimiento lento, o incluso un decrecimiento, de su producción. Su productividad es baja. Tienen estas características normalmente las industrias textiles, cueros y pieles, madera y mueble, etc.. F. Perroux les llama

sectores de crecimiento débil, y normalmente se trata de sectores atomizados, es decir, formados por pequeñas unidades con poco poder en la economía (sectores dominados).

Por el contrario, las industrias modernas o de crecimiento fuerte son sectores que presentan un alto crecimiento de la producción, aumentando su participación en el total de la producción. Su productividad es elevada, y generalmente son industrias de capital-intensivo, lo que implica alta proporción de capital por producto; necesitan grandes inversiones por ser industrias que requieren grandes proyectos indivisibles. Entre las segundas se encuentran la industria de la electricidad, químicas, automóvil, mecánicas ...; normalmente son las que se han configurado y afianzado hace relativamente poco tiempo, realizando un cambio estructural en la economía, y haciendo posible el desarrollo. Se trata, generalmente, de la producción de bienes complementarios múltiples, que entran como inputs en numerosos sectores. Estos sectores están formados, en la mayoría de los casos, por grandes empresas con fuerte participación en el mercado, correspondiendo a sectores dominantes.

F. Perroux distingue las industrias totalmente nuevas dentro del sector industrial. Se trata de industrias que producen un producto totalmente nuevo (electrónica, espacial, plástica, etc.), o una fuente de energía nueva (atómica). Este tipo de industrias son las que introducen la innovación; de ahí, la importancia de su desarrollo. Son industrias de grandes dimensiones, y requieren la participación directa o indirecta del Estado.

El autor argumenta que el crecimiento de la industria moderna asegura el crecimiento global de la producción, por ser industrias de elevada productividad, y por la importancia de los efectos de promoción que este tipo de industrias ejercen. Los efectos de promoción pueden ser de tipo horizontal, que se manifiestan porque obligan a otras industrias afines a crecer al mismo ritmo y a innovar; y pueden producir efectos de promoción vertical, derivados porque este tipo de producción entra como input en la mayoría de los sectores. Cualquier abaratamiento o mejora de la calidad del producto repercute en estos sectores. También deberán contabilizarse los efectos expansivos derivados del crecimiento de la demanda. En general, cualquier crecimiento de este tipo de industrias provocará un crecimiento en el volumen del empleo (efecto dimensión).

Los sectores de crecimiento fuerte, por sus características, ser grandes empresas con recursos financieros y con una demanda creciente de su producción, se encuentran en condiciones de lograr dimensiones lo suficientemente grandes a fin de aprovecharse de las economías de escala (que provocará una baja en el precio y mejora de la calidad). Esto vendrá reforzado por las posibilidades que este tipo de empresas tienen en relación a poder aplicar programas de investigación, así como introducir la innovación en sus procesos productivos. F. Perroux destaca el papel privilegiado de las industrias nuevas como introductoras de la innovación, lo que provocará incrementos de la productividad y variaciones en la función de producción en otros sectores. Sus efectos se harán notar en las industrias modernas y en el resto de la economía. La inversión (104), que F. Perroux considera necesario desagregar entre sectores, deberá destinarse primariamente a los sectores de crecimiento fuerte. Es a través de la inversión que se introduce la innovación, que es la base del desarrollo, y hace posible cambios en la función de producción por cambios en los factores productivos (nuevos recursos, mejora en la calidad, etc.). Este tipo de inversión, que F. Perroux llama ofensiva, tiene grandes ventajas por sus efectos promotores que se dirivan de sus características; las inversiones en sectores de crecimiento fuerte tienen repercusiones favorables en la economía:

- Porqué son los sectores que cambian el capital fijo social que constituye el armazón esencial de la economía.

- Son utilizados como inputs en otras empresas (electricidad, gas etc.).

- Suponen un cambio en el marco general (transportes, petróleo, etc.).

- Imponen nuevas inversiones de extensión e innovación.

- Crean una demanda y oferta adicional en la economía.

Además la realización de determinada inversión solo es posible acometerla por grandes unidades de producción (sectores de crecimiento fuerte), ya que, esta inversión requiere fuertes montos de capital por ser proyectos indivisibles y con una relación capital-trabajo creciente.

Por el contrario, la inversión destinada a los sectores de crecimiento débil es solo únicamente defensiva, y con pocos efectos propulsores. Se trata de inversiones que tratan de adaptar su producción a las nuevas

variables (demanda decreciente, nuevas energías, etc.). Las características de este sector atomizado, con escasez de recursos, de demanda decreciente, escasos efectos de complementariedad, etc., reduce las posibilidades inversoras en este sector, siendo además escasos los efectos expansivos en la economía.

La política de desarrollo, propuesta por F. Perroux es desequilibrada, en sus escritos leemos (105):

"Sea pues un desequilibrio entre dos subsectores A y B; es incorrecto tratar de reducirlo porque es un desequilibrio, pero es correcto situarlo y analizarlo. Para obtener el crecimiento mejor y más alto, podrá convenir mantenerlo y encauzarlo, siempre, que, en el conjunto estudiado no aparezcan ni distensiones, ni desequilibrios insoportables".

Más adelante:

"Una política de crecimiento es una elección de desequilibrios motores. Descansa pues, sobre un conocimiento de los sectores inmediatamente promotores en unos periodos determinados."

Es interesante, la visión de F. Perroux, relativamente diferente a la de A. Hirsechman, porque introduce limitaciones al desarrollo desequilibrado no sólo económicas sino sociales. Los límites vienen en función del resultado de las fuerzas sociales que entran en juego, y que limitan el desarrollo desequilibrado. En palabras del autor (106):

"no existe crecimiento ni desarrollo sin concentración y expansión. El problema está en aprovechar, sin rupturas ni desequilibrios socialmente insoportables, ambos movimientos, y, a este respecto, la búsqueda concreta del desarrollo complejo y armonizado se opone..."

De la estrategia de desarrollo desequilibrado se desprende según F. Perroux:

- a) El apoyo a sostener e impulsar las industrias nuevas.
- b) El apoyo a sostener e impulsar las industrias modernas.

La base teórica, en que se apoya el autor, es referida al modelo global del crecimiento del conjunto industrial que se resume en la acción de dos coeficientes ligados de dinamización (107),

1. el coeficiente de dinamización por la industria moderna, que se deriva del hecho estructural e histórico de que unas industrias determinadas caracterizan un período largo de desarrollo técnico;

2. el coeficiente de dinamización por la industria absolutamente nueva, que se deriva del hecho estructural e histórico de la renovación de la industria moderna por la industria nueva.

Estos dos coeficientes pueden reducirse a la acción de dos efectos, el que se deriva de la "dimensión" y el de la "productividad". En palabras del autor,

"...una economía nacional tiene más interés en suscitar industrias nuevas que en tratar de sostener o impulsar industrias aclimatadas y superadas por los progresos técnicos. (108)

c) La importancia de la "inversión" y de sus efectos inductivos. De su estudio se deriva la necesidad de promocionar los sectores relativamente activos. Los efectos inductivos de la inversión son desiguales por motivos técnicos, económicos, psicológicos, etc.. La elección entre diferentes inversiones debe hacerse en función del poder de inducción de la misma, especialmente en un país retrasado. El autor expone (109):

"En un país con crecimiento retrasado, en vez de proceder a las inversiones que procuran el mayor producto social durante un período, hay que elegir concretamente las inversiones, que, durante una serie de períodos induzcan el máximo de inversiones socialmente ventajosas."

El poder de inducción de la inversión es diferente según los sectores. Así pues, F. Perroux manifiesta la necesidad de llevar a cabo la inversión por los sectores relativamente activos (110):

"En los países de crecimiento retrasado, aparece que la inversión inducida por sectores relativamente activos sobre sectores relativamente pasivos es la única decisiva"

d) La importancia de la inversión de innovación, y la primacía de su dirección a los sectores de crecimiento fuerte, por sus efectos promotores (111),

"...el sector I (crecimiento fuerte) ha de considerarse como el espacio económico privilegiado de la inversión de innovación promotora en relación con el conjunto nacional"

Además, entresacamos de su teoría,

e) La necesidad de promocionar las industrias de bienes de capital en relación a la de bienes de consumo. En palabras de F. Perroux (112),

"La impulsión principal procede de los bienes de producción y va hacia los bienes de consumo. Es una verificación de este activismo de la oferta y de las producciones intermedias en relación al consumo final, que es lo contrario de la hipótesis según la cual la dimensión y la estructura de la demanda de productos de consumo final son los motores de una economía nacional."

f) la de promocionar la industria versus a la agricultura. Aunque el estudio realizado se aplica al sector industrial, F. Perroux expone (113):

"... pensamos que la industria ejerce numerosos efectos de promoción sobre el resto de la economía, sobre todo la agricultura. La relación evidenciada en este modelo es la desigualdad ante la innovación entre dos sectores: agricultura e industria."

g) La necesidad de introducir técnicas intensivas de capital (propias del sector de crecimiento fuerte, especialmente la inversión innovadora), de cuya utilización dependerá el crecimiento de la producción a largo plazo. La disyuntiva entre pleno empleo y pleno desarrollo es vista por F. Perroux de la forma siguiente (114):

"... (el full development, en un período medio largo, que importa más que el full employment o pleno empleo). En muchos casos sería incluso interesante seguir rigurosamente, y plantear a fondo la oposición entre innovaciones que realizan el pleno empleo en un momento dado, y las innovaciones que realizan el pleno desarrollo de los recursos durante un período."

La política propuesta por F. Perroux es de intervención en la economía; ésta se fundamenta en la falta de automatismo del desarrollo, y en la necesidad de que la dirección del desarrollo sea en función del beneficio colectivo. La política propuesta es la de un desarrollo desequilibrado, ordenado económicamente y socialmente, (115)

"El desarrollo armonizado es una sucesión de desequilibrios ordenados y hechos socialmente tolerables"

Es especialmente necesaria la intervención del sector público, para este autor, en la consecución de la propagación de la innovación, (116)

"Así pues, el examen en profundidad de las inversiones de innovación nos lleva a afirmar el carácter nacional e ineludible del control público."

La intervención del Estado se fundamenta también en la necesidad del control del mercado, (por sus estructuras monopolísticas y oligopolísticas), en la necesidad de la coordinación de la inversión, etc..

Para el autor, el mejor medio de llevar a cabo esta intervención es la programación económica (117):

"...Esta evolución reclama una programación o planificación al servicio del beneficio colectivo, lo cual idealmente debe: a) realizar una competencia organizada con el propósito de disociar la potencia de innovación, de la potencia del monopolio y b) corregir mediante las tasas de crecimiento, y las preferencias de estructuras del poder público las tasas de crecimiento y las preferencias de estructuras que dependen de la estrategia de los grupos privados"

La política sectorial del Plan, según F. Perroux, deberá dirigirse:

- A renovar y reemplazar las industrias de crecimiento débil por las industrias modernas y nuevas.

- A renovar el capital de producción, escogiendo aquellas industrias promotoras, que serán objeto de trato preferente en el Plan.

- A realizar las inversiones en función del beneficio colectivo. (118)

F. Perroux destaca la importancia de la inversión pública en el proceso de desarrollo (119); sus efectos promotores se derivan de sus características (naturaleza y dimensión) (120)

"La inversión pública ejerce una fuerza motriz..."

"El Estado ejerce unos efectos de promoción sobre los sectores situados en sentido ascendente y en sentido descendente".

Las especiales características de la inversión pública, según el autor, se derivan de:

- Incrementar la tasa de crecimiento del producto (121)

- Influenciar en la estructura de la producción en beneficio del colectivo.

En su análisis de los distintos tipos de inversión y sus efectos promotores distingue entre:

- Inversión en infraestructura (transportes, obras públicas, equipamiento social, construcción). La importancia se deriva de las economías externas que suscita. En relación al capítulo transportes, destaca los efectos de conexión entre dos subconjuntos económicos después de haberse establecido la comunicación. Deberá analizarse los efectos promotores que se derivan de la conexión de dos subconjuntos económicos.

- Inversión en investigación. Para el autor, las inversiones públicas de investigación aumentan el flujo de las innovaciones de la economía.

Destaca la dificultad en aislar los efectos de la inversión de innovación pública de la privada. Señala el problema de analizar los efectos de la propagación de la innovación en la economía real, ya que puede la inversión en innovación concretarse o no en variaciones en la función de producción, y por lo tanto en el desarrollo. Es de destacar, para este autor, la importancia de los efectos de conjunción, que se derivan de la inversión pública de innovación, entendiéndolos como los efectos derivados de la propagación de varias innovaciones, las cuales pueden transformar el conjunto económico. Es de destacar, pues, el papel del Estado en la innovación y su propagación, de fuerte influencia en la técnica utilizada, (122)

"Y se empieza a considerar al Estado como lo que es (o puede ser): uno de los promotores de los conceptos, de los procedimientos, y de las técnicas de producción de cosas y de transformación de los hombres."

- Inversión pública en educación (formación general y formaciones especiales). Esta inversión debe verse, según el autor, obedeciendo a fines económicos y extraeconómicos. Destaca la importancia de este tipo de inversión, así como la imposibilidad del cálculo riguroso de sus efectos. La necesidad de considerar la doble vertiente en la formación de los individuos, aquellos que son necesarios para el crecimiento del producto concreto (global y sectorial) y aquellos conocimientos que influyen en la formación general de los individuos que componen la colectividad. Ambos tienen una importancia decisiva para el desarrollo.

El autor plantea la dificultad de conocer los resultados de la inversión pública (educación, investigación), y que, en última instancia, la distribución de la inversión pública es función de una elección política, en función de prioridades sociales, (123)

"...-este producto- Investigación- Innovación o Formación- no es medible, ni imputable, ni agregable a un suplemento determinado de producto con todo rigor. Pertenece al dominio de las prioridades, y elecciones sociales que son esenciales para la dinamización de la economía.

- Distribución de la inversión pública sectorial entre los sectores de crecimiento fuerte y débil. El autor destaca que la inversión que realmente actúa como promotora es la dirigida al sector de crecimiento fuerte. La inversión pública dirigida a los sectores de crecimiento débil se justifica,

- por motivos extraeconómicos en caso de industrias o sectores destinados a desaparecer, marcando el ritmo de la eliminación.

- a acelerar la renovación, en sectores estancados que deben renovarse.

El autor reclama la planificación indicativa como medio para llevar a cabo la política de desarrollo. Evidencia la naturaleza social del Plan, resultado de las elecciones políticas y prioridades sociales, destacando la necesidad de una democratización del Plan. En su libro leemos (124):

"Un Plan concreto es una experiencia social que no se reduce nunca a una combinación de técnicas concretas."

Más adelante, el autor expone, que la práctica occidental no puede evitar la discusión de la "democratización" del Plan ni limitarse a la defensa de los poderes establecidos. (125)

Del análisis comparado de las teorías de los dos autores (A. Hirschman y F. Perroux), se desprende en ambos la adopción de una estrategia desequilibrada en la política de desarrollo; también señalan la necesidad de promocionar la inversión inducida, de promoción de los sectores promotores, de utilización de técnicas intensivas de capital, etc..

Se destacan, sin embargo, algunas de las diferencias entre la teoría de A. Hirschman y la de F. Perroux:

La teoría de A. Hirschman va más especialmente dirigida a los países subdesarrollados. La teoría de F. Perroux se dirige más bien a países con niveles medios de desarrollo, como es el caso francés, aunque hay referencias a la adopción de políticas para países menos desarrollados.

- Los dos autores presentan un papel diferente del sector público a jugar en la economía. Para F. Perroux, la intervención es imprescindible en la dirección de desarrollo, y la planificación indicativa es el mejor medio para llevar a cabo una política de desarrollo. Para A. Hirschman, el sector público no juega un papel tan preponderante en la dirección del desarrollo.

- Es de destacar, en la teoría expuesta de F. Perroux, la visión del desarrollo como el resultado de una interacción de fuerzas sociales, lo que le hace plantear las limitaciones del desarrollo desequilibrado, y la necesidad de la planificación en esta conjunción de intereses sociales. Así como la necesidad de adopción de decisiones políticas en función de objetivos sociales en este proceso.

- F. Perroux amplía las relaciones derivadas de los efectos promotores de industrias, sectores e inversiones. F. Perroux analiza los efectos promotores derivados de las economías externas en un sentido más amplio, y los efectos derivados de economías de escala. Así como estudia los efectos de promoción por cambios en la renta, exportaciones, e inversión. Para A. Hirschman, los efectos promotores en que se basa su exposición son casi exclusivamente sustentados en la noción de complementariedad, deducidos del análisis de las interdependencias intersectoriales.

El análisis más complejo de los efectos de promoción en F. Perroux, le lleva a plantear las limitaciones del análisis input-output en el cálculo de sus efectos.

- La teoría de F. Perroux va únicamente dirigida al análisis del sector industrial, habiendo escasas referencias en sus escritos al sector agrícola, y a sus efectos en el desarrollo económico.

- La visión de F. Perroux del desarrollo de los sectores infraestructurales como motores del desarrollo es algo diferente a la de A. Hirschman. Aunque plantea que la exclusividad de este tipo de inversiones no provocará el desarrollo, de su teoría se desprende una mayor importancia

de éstas para el desarrollo. El autor hace más hincapié en las inversiones públicas, especialmente transportes, educación, e innovación.

- Es de destacar en el libro de A. Hirschman el papel que puede jugar en el proceso de crecimiento de la renta de los países subdesarrollados la inflación, las importaciones, así como el que la economía se desarrolle de forma "dual" (es decir, sectores atrasados y sectores avanzados conjuntamente).

- En la aportación de F. Perroux destaca el estudio del desarrollo en su aspecto espacial, y la importancia que los "polos de desarrollo" puedan jugar en el desarrollo económico.

Arthur Lewis (126) plantea la problemática de la estrategia de desarrollo en la elaboración del Plan; el autor adopta en algunos aspectos formulaciones teóricas próximas a la estrategia de desarrollo desequilibrada; en otros aspectos introduce ciertas matizaciones; y por último, ciertos aspectos de su teoría pueden considerarse cercanos a la adopción de una estrategia equilibrada del desarrollo. En relación con la temática expuesta se deduce de su argumentación:

- La elaboración de una teoría referida a los países subdesarrollados.

- El apoyo a la intervención pública para lograr el desarrollo en los países subdesarrollados. El medio propugnado es la planificación indicativa.

- La necesidad de promocionar determinadas industrias o sectores del conjunto nacional. Se trata de aprovechar crecimientos desiguales de las industrias o sectores, basadas en oportunidades desiguales debido a factores nuevos (el descubrimiento de nuevos recursos, aplicación de nueva tecnología, apertura de nuevos mercados etc.). También habrá que tenerse en cuenta los efectos que en el desarrollo se derivan de la aplicación de las llamadas economías de escala.

Así pues, este autor propugna: el apoyo a determinados sectores afin de aprovechar las interrelaciones de los diferentes sectores o industrias (estrategia desequilibrada); el que las inversiones se destinen a explotar las interrelaciones industriales, ya que son un importante recurso para el crecimiento; además el sector público debe ser uno de los actores principales en promocionar este tipo de inversiones (directamente o a través de ayudas al sector privado). El autor expone, (127)

"Las inversiones destinadas a explotar las interrelaciones de industrias y servicios, son una fuente importante del crecimiento económico. La explotación de algunas de estas oportunidades requiere se lleven a cabo operaciones simultáneas por parte de diferentes intereses. Los planificadores deben buscar tales oportunidades, requiere se lleven a cabo operaciones simultáneas por parte de diferentes intereses. Los planificadores deben buscar tales oportunidades y promover amplia cooperación."

Sin embargo, representa diferencias considerables respecto a las teorías sustentadas por A. Hirschman (estrategia desequilibrada) en relación a:

- La visión del papel de las infraestructuras en el desarrollo económico. Para el autor, los gastos de inversión de este tipo deben ir ligeramente por delante de la demanda. En relación con el tema expone, (128)

"Es equivocado permitir que la infraestructura quede atrás de la demanda; pero el exceso de infraestructura no posee demasiada fuerza para atraer inversiones."

- La estrategia respecto la técnica a utilizar, en relación a procesos más o menos intensivos de capital. Hace hincapié en la necesidad de tener en cuenta que los precios de los factores no reflejan la escasez real, y es por ello que debe intervenir ya que puede dar lugar a una utilización equivocada de los factores. En este aspecto hace referencia a los países atrasados en que normalmente hay abundancia de mano de obra (manifestada en paro abierto, o encubierto), que no es tomada en cuenta por no expresar los salarios el precio de escasez de este factor. Por el contrario, la escasez de capital no se manifiesta a través de los tipos de interés. Lo anterior lleva a utilizar técnicas intensivas de capital, que no son las más adecuadas en este tipo de países.

La posición de A. Lewis es de no renunciar a la aplicación de técnicas intensivas de capital en el desarrollo de determinadas industrias o sectores cuya utilización es imprescindible. Pero, deberá tenerse en cuenta la abundancia del factor trabajo en relación al factor capital en aquellas industrias o procesos técnicos que pueda producirse con técnicas más intensivas del factor trabajo. En su obra leemos, (129)

"los países pobres tienen menos capital básico por cabeza que

los ricos, y deben por tanto, escoger técnicas de producción que requieran menos capital intensivo. Esto no quiere decir que tengan solamente industrias de las de menos capital intensivo"

- La importancia del desarrollo agrícola en el desarrollo de la economía. En su estudio muestra la necesidad de incrementar la productividad agrícola. Para el autor, tan pronto como sea posible deberá abordarse el problema agrícola. Para este autor, el desarrollo agrícola es necesario para no limitar el crecimiento industrial, ya que del desarrollo agrícola depende el abrir mercados a los productos manufacturados por un lado, y por otro satisfacer la demanda de alimentos y materias primas (130). También establece la necesidad del desarrollo agrícola junto al industrial por las repercusiones que tendrá sobre la distribución de la renta global. El autor expone, (131)

"Un aumento de la productividad agrícola es fundamental para la solución de los problemas de distribución, puesto que hace posible los aumentos simultáneos en el consumo en gran escala, en los ahorros y en los impuestos."

Además, deberá tenerse en cuenta que una política dirigida a incrementar la actividad del sector agrícola llevará a un crecimiento de la oferta del sector, lo cual evitará la inflación, repercutiendo favorablemente sobre el nivel de vida de la población y en las relaciones de intercambio con los otros países.

- La importancia del sector servicios. El crecimiento de este sector deberá estar de acuerdo con su demanda, aunque deberá tenerse en cuenta la proyección conjunta de bienes de consumo y de servicios para un crecimiento balanceado de ambos. Deberá considerarse la diferente elasticidad de oferta de producción respecto a la demanda de bienes y de servicios. Para el autor, la producción de servicios se justifica como bienes de consumo, y deberá crecer de acuerdo con la demanda, la cual se ve incrementada al aumentar el ingreso nacional. Sin embargo, al aumentar los ingresos se incrementa también la demanda de bienes de consumo, cuya elasticidad de producción es menor que la de los servicios; y si la oferta de bienes no crece de acuerdo con la demanda puede provocar inflación o importaciones. Para evitar que se produzcan estos efectos des-

favorables en la economía deberá proyectarse un crecimiento balanceado de ambas producciones (bienes y servicios).

- La importancia de los gastos de educación. El autor plantea la dificultad de medir sus efectos en la economía, así como la capacidad de absorción en la economía subdesarrollada de este tipo de gastos de forma productiva. Pero, para A. Lewis, estos gastos se justifican por sí mismos como un bien de consumo privilegiado.

- La importancia de los gastos de sanidad. Para A. Lewis, como en el caso de la educación se justifican por tratarse la salud de un bien apreciado por la sociedad, y aunque además estos gastos tienen repercusiones favorables en el desarrollo no es función de esta segunda perspectiva por la que se ha de decidir la proporción de la renta que va destinada a este objetivo.

- En los peligros de la utilización de la inflación (especialmente derivada del crecimiento de la oferta monetaria) como financiación del desarrollo. A. Lewis destaca los efectos perjudiciales que se pueden derivar en la distribución de la renta y en el comercio exterior. La ventaja que presenta su utilización como medio financiero, que se deriva de la facilidad de su implantación, puede verse menoscabada por la posibilidad de controlarla y el peligro consiguiente de que se produzca una inflación en espiral. Para este autor, es mejor la obtención de los recursos financieros a través de las contribuciones (132).

Es interesante, también, la aportación del autor en relación a la disyuntiva crecimiento de la producción frente a distribución de la producción. En relación a la problemática crecimiento frente a distribución, el autor plantea que es incompatible el crecimiento con la igualdad (133):

"Una distribución equitativa del ingreso no es compatible con el crecimiento económico"

Para este autor, en las primeras etapas del desarrollo es mayor la desigualdad económica, lo cual es debido a la escasez de bienes o factores que provoca desigualdad en la renta (beneficios elevados, altos salarios para personas cualificadas, diferencias entre salarios del sector moderno y tradicional, agricultura e industria...). El autor aboga por una política de planeación dirigida a reducir la desigualdad aumentando

la oferta de bienes o factores escasos. Pero, la escasez debe ser eliminada con incentivos, y por lo tanto, en base a una desigualdad en la distribución de la renta.

De su teoría se desprende la necesidad del mantenimiento de los beneficios y moderación de los salarios. Los altos beneficios servirán para promocionar el ahorro e inversión. En la aplicación de los impuestos sobre beneficios, deberá considerarse sus efectos sobre la actividad económica.

El crecimiento de los salarios debe limitarse para evitar la inflación, controlar el desempleo, obtener recursos para los servicios públicos y para la formación de capital. (Aunque no cree necesaria una política de congelación de salarios). El autor cree, que una mejora en la distribución de la renta debe realizarse más bien a través de una política impositiva o de reducción de precios, que en un crecimiento de los salarios. (134)

Por último, en relación al tema de un crecimiento más rápido o más lento, el autor plantea la necesidad de tener en cuenta la urgencia del ingreso actual en los países subdesarrollados, lo que deberá tenerse en cuenta en la utilización de técnicas intensivas de capital, que pueden promover un crecimiento mayor en el futuro en detrimento del ingreso presente. Así pues (135):

"La excesiva intensidad de capital puede elevar la tasa de crecimiento del ingreso a costa de reducir el ingreso actual. Que esto se justifique, depende de la urgencia relativa del ingreso actual comparado con el futuro ingreso y de si es práctico utilizar otros medios por los cuales la tasa de crecimiento del ingreso puede ser elevada sin sacrificar el ingreso actual."

Tibor Scitowsky, en su artículo (136), analiza la problemática teórica que subyace en la búsqueda de las condiciones más favorables para el crecimiento económico, en la elección de la estrategia de desarrollo equilibrado o desequilibrado.

Para este autor, el problema surge de la observación de las diferentes productividades de las industrias o sectores en un período determinado. La causa de las diferencias observadas se deriva, normalmente, de los procesos de producción diferenciados por motivos tecnológicos. La elección, que se plantea, es promocionar aquellas industrias o sectores

más productivos o por el contrario un apoyo equilibrado a todas las industrias o sectores.

Los argumentos a favor del crecimiento equilibrado se basan, como se ha visto, en la noción de la interdependencia de la función de producción, y de la función de demanda. Para este autor, la base teórica en que se apoya es la necesidad de coordinación de la inversión para el aprovechamiento de las "economías externas" que mutuamente sectores e industrias presentan, así como la demanda y oferta de bienes. Se trata que la producción ofertada esté de acuerdo con el patrón de consumo de la sociedad, y que la producción ofertada vaya dirigida a autoabastecer a la sociedad (economía dirigida más bien a la autosuficiencia). La desventaja de la elección del desarrollo equilibrado es el de un elevado coste en el crecimiento económico (inversión menos eficiente y producción menor).

Las ventajas del crecimiento equilibrado, para este autor, en los países subdesarrollados es expuesta del modo siguiente (137):

"... de aquí la deseabilidad, en los países subdesarrollados, de reconocer la interdependencia económica y de influir en la planeación de la inversión o en las decisiones de inversión concordantemente.

Esto favorece el crecimiento equilibrado, lo que significa un avance simultáneo en todos los frentes, una expansión multilateral de la capacidad que mantenga el complejo de productos de conformidad con las preferencias de los consumidores (interdependencia en el consumo), y con los requerimientos técnicos del sistema productivo (interdependencia en la producción)... ventajas igualmente importantes, o quizás más son las supresión de los cuellos de botella, de escaseces especiales y de capacidades excedentes especiales, y la minimización de las presiones y los peligros inflacionarios que la supresión de las escaseces especiales logra."

El crecimiento desequilibrado se apoya en las ventajas relativas que se derivan de promocionar la producción de los sectores de alta productividad en un momento dado. Esta estrategia llevará a un crecimiento mayor de la producción global. La base de la argumentación se apoya en el aprovechamiento de las ventajas relativas que la producción de determinados sectores presenta en relación con otros países (argumento inicial), y sobre todo en el aprovechamiento de las economías de escala (argumento moderno a favor del crecimiento concentrado). La producción

en gran escala hará posible la producción más barata y la inversión más rentable. El aprovechamiento de economías de escala se manifiesta por encima de un cierto nivel mínimo de producción y de capacidad productiva. Así pues, el crecimiento desequilibrado aparece ya sea por falta de recursos para acometer la producción de una amplia gama de industrias de tamaño óptimo, o por falta de capacidad de demanda para aprovechar las economías de escala de industrias o sectores de tamaño óptimo.

El resultado del crecimiento desequilibrado es la producción especializada en determinados productos y sectores, y una mayor dependencia con el exterior.

La estrategia de desarrollo desequilibrada puede también verse como una opción temporal para alcanzar el desarrollo. Se trata de la estrategia basada en un desequilibrio durante las primeras etapas del desarrollo, para alcanzar un mayor equilibrio en etapas ulteriores.

La estrategia de desarrollo desequilibrada temporal presenta como argumento adicional a su favor el que este proceso estimula el proceso técnico y la inversión; ésta, como se ha visto, será la respuesta a la manifestación de escaseces de recursos y cuellos de botella de determinados sectores, que se manifestará como resultado, principalmente, de la interdependencia y complementariedad de los diferentes sectores e industrias.

Para T. Scitovsky, el tamaño de la economía, así como la posibilidad de adaptar el comercio exterior a los patrones de consumo interior, y el proceso de integración económica, tendrá relevancia en la elección de la estrategia.

Los argumentos a favor del crecimiento desequilibrado es el de un crecimiento rápido. En palabras del autor (138):

"... que los más de los argumentos en favor del crecimiento concentrado son, en realidad, argumentos en favor del crecimiento rápido o a grandes pasos, equivalen a argumentos en favor del equilibrio concentrado solamente cuando la tasa general de crecimiento de la economía es lenta"

2.5. Implicaciones económicas y sociales de la estrategia de desarrollo planificada

Un primer factor a destacar en la estrategia de desarrollo es la interrelación entre la elección del crecimiento en su aspecto temporal,

sectorial, así como utilización de la técnica, y distribución de la renta. La elección es una elección política, sometida a juicios de valor.

La elección de un crecimiento rápido, a corto plazo, lleva consigo un desarrollo desequilibrado, promoviendo la inversión, y por lo tanto restringiendo el consumo. Comporta una política dirigida a fomentar aquellos sectores de productividad elevada, con amplias interrelaciones con otros sectores. El desarrollo del sector industrial por delante del agrícola. Dentro del sector industrial, preferencia por la industria pesada, y en general por las actividades con mayor interrelación, especialmente dirigida a sectores intermedios y finales. Especial importancia reviste la producción de bienes de inversión. La inversión pública dirigida más bien a sectores directamente productivos que a la formación de capital social fijo. Este último debe ir ligeramente por detrás de la demanda, afín de no desaprovechar este tipo de inversiones que necesitan grandes dimensiones de capital. Además esta estrategia comporta la promoción de sectores que utilizan técnicas intensivas del capital; la promoción de los sectores "modernos" y "nuevos", que normalmente utilizan procesos y técnicas de capital intensivos. Este desarrollo lleva consigo una economía de tipo "dual", es decir, sectores de alta productividad junto con sectores de baja productividad (sector tradicional, que utiliza técnicas más intensivas del factor trabajo).

En la distribución de las inversiones públicas preponderancia de las inversiones productivas en relación a las inversiones sociales, ya que éstas últimas presentan efectos más a largo plazo y de difícil cuantificación.

La inflación (139) puede utilizarse como medio para el progreso económico, ya que sirve para manifestar las escaseces de bienes y factores, y por lo tanto, posibilita el trasvase y aplicación de los recursos según las nuevas perspectivas del desarrollo. También, la inflación es un medio de obtener recursos financieros (ahorro forzoso).

Las importaciones son positivas, incluso las de bienes de consumo, pues aseguran el mercado a una producción interna en el futuro, y además son un freno para la inflación.

El resultado de esta estrategia es una mayor desigualdad de la renta (personal y funcional); los desniveles se manifiestan tanto entre los sectores económicos, como entre las rentas. Las rentas industriales por

encima de las agrícolas. Las rentas de los sectores modernos por encima de los tradicionales. Esta estrategia lleva a la promoción del beneficio, en relación con el salario, ya que, el beneficio será la base de la inversión. Los salarios, pues, se rezagan, lo que además se ve reforzado por el papel que juega la inflación en este proceso. La estrategia lleva consigo la adopción de salarios diferenciados, en función de los diferentes sectores donde se aplica la fuerza del trabajo, y de las diferentes formaciones y habilidades del factor trabajo. Los salarios diferenciados tienen la ventaja de provocar el trasvase de la población de los sectores menos productivos a los más productivos, así como, el de promover la formación educativa y profesional de la fuerza laboral.

El objetivo de la estrategia desequilibrada es un mayor crecimiento de la producción. La equidad, como objetivo, queda relegada a un segundo plano, y pasará a ser objetivo en un período posterior.

Los problemas de la elección de una estrategia desequilibrada, que pueden aparecer, son estrangulamientos en la producción de determinados sectores que sean difíciles de subsanar por tratarse de sectores cuya elasticidad de la función de oferta es escasa (incluso puede llegar a ser un freno en el crecimiento); este proceso puede derivar en desequilibrio en la balanza de pagos e inflación. Lo anterior puede iniciar un proceso inflacionario en espiral sin acompañamiento de crecimiento de la producción. Estos problemas pueden provocar una detención o disminución del crecimiento general.

La estrategia de desarrollo equilibrada comporta la elección de un crecimiento más lento, pero más igualitario, con menores desajustes entre sectores y entre rentas. Plantea la necesidad de promover el ahorro como fuente de inversión. El distribuir las inversiones en una amplia gama de sectores (consumo y bienes de producción). Promoción de la agricultura primero y después la industria, o un crecimiento balanceado de ambos sectores. La inversión pública dirigida prioritariamente a la formación de capital fijo, base de la inversión directamente productiva. La oferta de capital social fijo debe, pues, ir por delante de la demanda, ya que crea las condiciones favorables para atraer las inversiones productivas. El sector público deberá primar las inversiones públicas sociales, frente a las directamente productivas.

También plantea la necesidad de tener en cuenta el factor abundante que (generalmente el trabajo), y el factor escaso (capital), a la hora de elegir las técnicas a utilizar en el mayoría de los países a desarrollar, lo que implicará la elección de técnicas intensivas del factor trabajo.

El desarrollo equilibrado presenta la necesidad de evitar desajustes en las producciones sectoriales, que pueden provocar "cuellos de botella" que pueden detener el desarrollo. También destaca la importancia de contener la inflación, y los peligros que entraña su utilización como fuente de financiación.

la estrategia de desarrollo equilibrado prefiere la utilización de los impuestos como fuente de ahorro forzoso.

Es necesario controlar las importaciones, limitando especialmente la de bienes de consumo, que pueden agravar el desequilibrio exterior sin contrapartida para el desarrollo.

Así pues, la estrategia de desarrollo desequilibrada enfatiza el problema que los desajustes pueden provocar en el desarrollo.

El resultado de la estrategia de desarrollo equilibrada es un menor desnivel entre las rentas sectoriales (agricultura e industria), así como entre los diferentes sectores industriales. También, un menor desnivel entre beneficios y salarios, y entre niveles salariales. Implica la elección de un mayor consumo presente a costa de un menor consumo futuro. El precio del desarrollo más igualitario es el de un menor crecimiento de la producción.

La elección entre una estrategia de desarrollo equilibrada o desequilibrada, especialmente en sus extremos, no es totalmente posible ser decidida por los artífices de la política económica. Tampoco sería una buena solución económica, ni social. Hay que tener en cuenta que existen límites en función de las condiciones del entorno, de la técnica disponible, y de las relaciones económicas y sociales que se den en un determinado país. No sería, pues, posible ni un crecimiento totalmente equilibrado, ni totalmente desequilibrado. La opción entre una estrategia u otra es pues una elección de proporción (no de igualdad): entre sectores, entre técnicas y métodos de producción, y entre rentas (140). Sin embargo, como ya se ha expuesto, la elección de determinadas alternati-

vas favoreciendo un desarrollo más o menos equilibrado, es una opción política, ligada a juicios de valor, aunque sometida a restricciones.

Es interesante destacar el cambio de estrategia operado en el marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el decenio de 1.970. (Segundo Decenio) (141). Después del examen y evaluación del Primer Decenio (del 1.960) de la Estrategia Internacional de Desarrollo, se pretende poner de relieve los cambios operados en la economía, y que afectan al proceso de desarrollo. En el prefacio se expone (142):

"Se ha insistido especialmente en los cambios que están ocurriendo en la economía mundial y que afectan en el proceso de desarrollo: cambios en las prioridades de objetivos, en las técnicas de producción, en las relaciones comerciales y de ayuda y en la configuración del ambiente externo en que se lleva a cabo el desarrollo económico y social."

En relación al tema de la tesis, es de destacar los cambios en las prioridades de los objetivos en el Segundo Decenio en relación al Primero. La meta del crecimiento de la producción en los años 1.970 es vista no como un criterio único, sino sometida a otros objetivos. Destaca, en este sentido, el estudio del crecimiento de la producción desdoblada en sus dos componentes: agrícola e industrial. Por otro lado, de la observación de la experiencia en el Decenio anterior, se ha visto que tasas relativamente altas del crecimiento de la producción no han dado como resultado una expansión deseada del empleo; además, en algunas ocasiones, no sólo no ha disminuído sino que se ha acentuado la desigualdad en la distribución del ingreso. Estos dos objetivos, (una mayor ocupación y una mejor distribución), aparecen en los planteamientos dentro del marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Se ha visto, además, que los países desarrollados en el decenio de 1.970 se planteaban no solo el crecimiento de la producción sino un modelo más deseable del crecimiento.

En base a la experiencia pasada, los objetivos del Segundo Decenio para el Desarrollo en el marco de las Naciones Unidas presenta diferencias importantes respecto al Primer Decenio. Se destaca:

a) una mayor importancia en la promoción del desarrollo del sector agrícola. Mientras en la década de 1.960 la preocupación era únicamente el desarrollo del sector industrial, en la década de 1.970 se plantea

como objetivo el desarrollo de ambos sectores, enfatizando el papel que ha de jugar el desarrollo agrícola. El porqué de este cambio es expuesto en (143):

"Este cambio de énfasis sectorial representa en parte un esfuerzo para corregir la prevención por la agricultura que caracterizó los planes anteriores de muchos países como resultado a identificar el desarrollo con la industrialización."

Seguidamente plantea que el cambio en la estrategia de desarrollo sectorial está íntimamente conectada con el cambio de prioridades de los países subdesarrollados,

"una preocupación por las disparidades del ingreso y el problema estrechamente relacionado de proporcionar empleo remunerador ha inducido más atención a la organización y rendimiento de la agricultura y de otras ocupaciones rurales."

b) Una mayor preocupación por los objetivos de empleo. Íntimamente conectado con este objetivo, se plantea la necesidad de incorporar técnicas más intensivas del factor trabajo, ya que deberá tenerse en cuenta el paro abierto que se ha producido por el desarrollo desigual de los sectores en el proceso de desarrollo durante la década de 1.960. La disyuntiva entre mayor crecimiento de la producción o mayor empleo es visto en el marco de las Naciones Unidas del modo siguiente (144):

"La producción y el empleo no son obviamente objetivos que se presten a elección en sentido absoluto. La elección que hay que realizar se refiere a qué artículos hay que producir y en que forma. Cuanto mayor sea la prioridad asignada al empleo tanto más la modalidad de producción se inclinará hacia artículos de consumo masivo y técnicas de utilización intensiva de la mano de obra. La elección se rige asimismo por el factor tiempo. La maximización del empleo tal vez no conduzca a un rendimiento máximo a corto plazo, pero puede preverse que a la larga originará una economía más estable y por lo tanto más productiva."

c) Una mayor preocupación por una mejor distribución de la renta. Este objetivo, como se ha visto, implica procesos más intensivos del factor trabajo, y una mayor preocupación del sector rural. Esta estrategia está enfrentada a la opción que se planteó en el Primer Decenio de apoyo a la industria, procesos intensivos de capital, y preocupación por el sector urbano. La disyuntiva entre crecimiento de la producción y equi-

dad, no es planteada como incompatibles totalmente en el marco de las Naciones Unidas, tal como se expone (145):

"...aunque objetivos como el de aumentar las oportunidades de empleo o igualar la distribución del ingreso puedan estar en conflicto con el deseo de maximizar la tasa global de crecimiento económico medida por el producto bruto, la incompatibilidad no era inherente o inevitable. Una distribución más igual del ingreso, no tenía necesariamente como resultado una tasa inferior de ahorro, especialmente si se aplicaba una política fiscal adecuada para aumentar el ahorro público."

d) Una mayor preocupación por la formación humana base del desarrollo, especialmente profesional ya que tiene más repercusiones en el desarrollo de la producción. Se ha observado, en el decenio de 1.960, importantes desajustes en la formación educacional y demanda de profesionales. La estrategia es vista del modo siguiente (146):

"En general la estrategia es cuádruple: 1) aumentar el aspecto profesional en las escuelas, 2) estimular a los niños que entran en la escuela a permanecer en ella lo bastante para adquirir una alfabetización y una profesión utilizable comercialmente, 3) desformalizar el proceso y el mecanismo de educación de forma que pueda adquirirse y mejorarse una profesión en cualquier etapa de la vida, y 4) encontrar una estructura de salarios en la economía en conjunto que sea lo más compatible posible con los objetivos sociales económicos, y al mismo tiempo, eficaz como instrumento para movilizar los recursos humanos."

Más adelante relaciona la formación profesional con la técnica a utilizar, y sus implicaciones en el desarrollo, (147)

"Cuando se hacen esfuerzos conscientes para fomentar tecnologías trabajo-intensivas, es correspondiente mayor la necesidad de una fuerza de trabajo bien informada, adecuadamente capacitada y bien disciplinada. La capacidad administrativa es una de las más escasas en la mayor parte de los países en desarrollo y, mientras más difícil sea organizar una fuerza de trabajo eficaz y segura, mayor es la tentación de sustituir los hombres por máquinas. Ahora bien, a la larga, como se demostró anteriormente, las máquinas no garantizan el desarrollo: la formación de capital fijo debe tener su contraparte en la formación de capital humano si se quiere alcanzar el óptimo grado de producción, empleo e ingreso."

e) Una mayor preocupación por los efectos del crecimiento de la producción (inputs y outputs) el comercio exterior (importaciones y expor-

taciones); así, se manifiesta una mayor preocupación por los déficits de la balanza de pagos.

f) Una mayor preocupación y reserva en la utilización de la inflación como fuente de financiación. Se plantea la necesidad de aplicar una política impositiva generadora de ahorro, más que de creación de moneda, para financiar la inversión pública. En relación al tema se expone (148):

"...La defensa de la inflación como instrumento de desarrollo ha descansado siempre en esta tendencia a promover la transferencia de recursos del consumo hacia el ahorro y la inversión. En este proceso era en general el consumo de los grupos de bajos ingresos que resultaba reducido en mayor grado relativo por el movimiento ascendente de los precios. Del mismo modo, quienes tendían a aprovechar más eran los dueños de bienes materiales y propiedades raíces. El financiamiento, de la inversión de esta manera, era, en favor de las formas de industria con intensidad de capital. Con la elevación del empleo y la distribución del ingreso en la jerarquía de los objetivos de desarrollo, ha disminuído continuamente la aceptabilidad de la inflación. Además, la capacidad de la mayoría de los países en desarrollo para movilizar recursos en forma no inflacionaria ha venido mejorando: la base impositiva se ha ampliado en general y el banco central ha asumido un control más eficaz de la política monetaria."

N O T A S

(1) Hay numerosos libros sobre el tema. Una visión global puede verse en: HIGGINS, Benjamin, "Desarrollo Económico. Principios, Problemas y Políticas," Gredos, Madrid, 1.970.

(2) Numerosos autores plantean que, el desarrollo de unos países es a costa del subdesarrollo de otros, (Sweezy, Samir Amin, Emmanuel, CH, Palloix, Mandel). Un planteamiento de la cuestión puede verse en: SWEETZ, "Capitalismo moderno y otros ensayos". Nuestro tiempo, México, 1.973, págs. 25-32. MANDEL, E. "El Capitalismo Tardío". Era, México, 1.979 págs. 337-368.

(3) Uno de los factores principales que hicieron posible "el largo auge económico", según gran número de autores, fue la intervención estatal como reguladora de la economía. El apoyo teórico se sustenta en la obra de: KEYNES, J.M.; "Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero". F.C.E., México, 1.963.

(4) Un estudio del tema puede verse en: MEADOWS, Donella H., MEADOWS, Dennis L., RANDERS, Jorgen, BEHRENS III, William W. "Los Límites del crecimiento. Informe al Club de Roma sobre el Predicamento de la Humanidad". F.C.E., México, 1.972.

(5) Véase, además del libro citado en la nota (4), CONDOMINAS, Salvador, "Sistemas Económicos y Política Económica". Anales de Economía, Instituto Sanchez de Moncada, Separata nº 20, 3ª Epoca, octubre-diciembre 1.973, Madrid, 1.974. GEORGESCU-ROEGEN, "The Entropy law Economic Process". Harvard University Press, Cambridge, 1.971 (págs. 276-315).

(6) La crisis de la década de 1.970 se presentaba con unas características específicas: recesión económica e inflación. Un estudio de la crisis actual puede verse: GAMBLE A, y WALTON P. "Capitalismo en crisis". Siglo XXI, México, 1.977.

(7) Para un planteamiento de la problemática de la relación entre desarrollo económico y bienestar social, véase: HIGGINS, B, "Desarrollo Económico", op. cit, págs. 417-424 y CELSO FURTADO, "El Desarrollo Económico, Un mito". Siglo XXI, México, 1.976 págs. 13-91.

(8) Una definición del desarrollo es: "El desarrollo puede concebirse como una combinación de cambios mentales y sociales de una población que la hacen apta para hacer crecer acumulativamente y duraderamente un producto real global". Véase: FERROUX, F. "La Economía del siglo XX" Ariel, Barcelona, 1.964, pág. 168.

(9) También se ha utilizado, como medida de desarrollo, el crecimiento de la renta global (especialmente para una sociedad con población en crecimiento), o el crecimiento de la renta por persona ocupada (índice de productividad). Esta última medida es utilizada por CELSO FURTADO, "Teoría y Política del Desarrollo Económico". op. cit, pág. 88.

(10) Un planteamiento del problema puede verse: MARRAMA, Vittorio; "Política Económica en los países subdesarrollados" Aguilar, Madrid, 1.968, págs. 24-27.

(11) KUZNETS, Simon, "Aspectos Cuantitativos del Desarrollo Económico" Cempla, México, 1,959 págs. 15 y 16.

(12) KUZNETS, Simon, "Crecimiento Económico Moderno", Aguilar, Madrid 1,973, págs. 21-27.

(13) MARRAMA, Vittorio, "Política Económica de los países subdesarrollados", op. cit. págs. 46-49.

(14) Hay numerosas definiciones de Plan Económico:

"Ordenación prospectiva del sistema económico", en:

CONDOMINAS, Salvador, "Anotaciones sobre el Concepto y Método de la Planificación Económica" Departamento Política Económica, Pub. nº 34, Facultad de Económicas Universidad de Barcelona, pág. 1.

"Conjunto de disposiciones tomadas con vistas a la ejecución de un proyecto". La noción aparece definida por dos elementos:

1º Un proyecto, es decir un fin que nos proponemos conseguir.

2º Las disposiciones tomadas con vistas a alcanzar este fin, es decir la fijación de los medios. En: BETTELHEIM, Charles, "Problemas teóricos y prácticos de la Planificación", Tecnos, Madrid, 1,971, pág. 40.

"...programación o planificación a toda acción racionalmente coordinada por parte de la autoridad pública para fines de desarrollo económico. En cambio reservaremos la palabra Plan para indicar la expresión más completa de la programación, cuando ésta tiene en cuenta todos los elementos destacados de la situación actual y prevista de los países y los coordina, estableciendo los objetivos que deben alcanzarse y los medios adecuados para ello. "En: MARRAMA, V. "Política Económica en los países subdesarrollados" op. cit. pág. 255.

(15) El medio más importante de actuación directa del sector público es: El Plan de Inversiones Públicas.

(16) El Estado también interviene en la economía a través de políticas de "control directo" y de "comercio exterior".

(17) Un estudio de las diferencias de la planificación entre diferentes sistemas económicos puede verse en:

CAIRE, Guy, "Planification", Dalloz, París 1,972 págs. 1-5.

NACIONES UNIDAS, "Planificación del Desarrollo Económico", Nueva York, 1,963 págs. 9-52.

Para un estudio de la teoría y práctica de diferentes tipos de planificación económica,

Para un estudio de la teoría y práctica de diferentes tipos de planificación económica véase: CAVE Martín y Hare Paul, "Alternative Approaches to Economic Planning", Macmillan Press, London 1,981

(18) Un estudio de la planificación en la U.R.S.S. puede verse en el artículo de DAVIES, R., "Planificación económica en la Unión Soviética" del libro, BORNSTEIN, M. "Sistemas Económicos Comparados", Amorrortu ed., Buenos Aires, 1,973 págs. 313-341.

Respecto a problemas teóricos y prácticos de la planificación socialista;

BETTLHEIM, CH. op. cit.

(19) Para un estudio de las diferencias en la planificación de los países socialistas véase: MARCZEWSKY, J. "Crisis de la Planificación Socialista", 1,975 págs. 71-134.

(20) Véase: LEWIS, W. Arthur, "Teoría de la Planificación Económica", F.C.E., México, 1,966 págs. 156-168.

CELSO FURTADO, "Teoría y Política del Desarrollo Económico", op. cit, págs. 87-124 y 161-165,

(21) Es interesante constatar la posibilidad, en determinar economías subdesarrolladas, de poder utilizar recursos ociosos (paro encubierto), que realmente posibilitan un crecimiento de la renta.

(22) Esta teoría es sustentada por autores como A. Lewis, y R. Nurkse, como se verá posteriormente.

(23) Existen numerosas objeciones a la utilización de la financiación del desarrollo a través del "déficit financing", por la inflación que puede generar, de dimensiones desconocidas, y difícil de controlar.

(24) CELSO FURTADO, "Teoría y Política del Desarrollo Económico", op. cit, págs. 107-110,

(25) Es interesante la aportación del autor que relaciona los efectos de la demanda en el proceso de desarrollo, a través de los efectos que produce en relación a la tecnología utilizada en el proceso productivo. Distingue entre las inversiones "innovadoras" (que introducen invenciones) de las "difusoras" (corresponden a inversiones que difunden las innovaciones). Las primeras corresponden a una demanda de una sociedad con alta concentración de la renta, que responden a un consumo diversificado de las capas altas, y que corresponden a inversiones menos productivas. Por el contrario, las inversiones difusoras de innovaciones son respuesta a una demanda de una sociedad con una mejor distribución de la renta, con gran consumo de los diferentes productos, y que responde a inversiones más productivas, por ser posible aprovechar las economías externas y de escala. Véase: Celso Furtado op. cit., págs. 119-122.

(26) CELSO FURTADO, op. cit, págs. 90-92.

(27) PERROUX, Define la Macrodecisión como "una selección intencional económica y social que guarde alguna relación con las macrocantidades". PERROUX, F., op. cit, pág. 260.

(28) MARRAMA, Vittorio, "Problemas y Técnicas de la Programación Económica". Aguilar, Madrid, 1.970 págs. 27-32.

(29) Véase también, para el problema de la compatibilidad de objetivos; HIGGINS, B. "Desarrollo Económico" op. cit, págs. 431-460.

(30) Sería posible incrementar la inversión sin reducir el consumo si el sistema económico pudiera aprovechar excedentes potenciales.

También es posible si se financia con ahorro exterior. Su utilización puede repercutir en un futuro en la economía.

(31) Una de las causas de las crisis capitalistas, argumentada por Marx y por gran número de sus seguidores, se deriva de la incapacidad de absorber el potencial de producción que el sistema de mercado genera, debido a una producción guiada por el beneficio, que lleva a aumentar la capacidad productiva por encima de la demanda de bienes de consumo. La crisis se manifiesta por un excedente de producción o capacidad no utilizada. Véase SWEEZY Paul M. "Teoría del Desarrollo Capitalista". F.C.E. México, 1.974, págs. 175-207 y 237-261.

(32) Para una introducción al cálculo de la demanda intermedia en la planificación económica, véase; MARRAMA, "Problemas y Técnicas de Programación económica", op. cit, págs. 94-107.

(33) Una introducción al problema de la consistencia de los planes puede verse: "El Problema de la Consistencia de los Planes", Departamento Política Económica, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Barcelona.

(34) "Economías externas", referidas al proceso de desarrollo, serían los efectos de una inversión sobre la rentabilidad de otra (supuestos del equilibrio dinámico). Significado dado por Rosenstein-Rodan, y por otros autores (Scitovsky, Fleming, Arndt, Dator); este concepto es diferente del concepto Marshalliano de "economías externas", que serían la diferencia entre los costos y beneficios que no se reflejan en los precios (supuestos del equilibrio competitivo). Para un estudio de las economías externas véase:

SCITOVSKY, T. "Ensayos sobre crecimiento y bienestar". Tecnos, Madrid, 1.970 págs. 63-76.

CHENERY, Hollis, "Interdependencia de las decisiones de inversión" del libro de Abramovitz, M. y otros, "La asignación de los recursos económicos", Ediciones S.A., México, 1.964 págs. 113-162.

(35) P.N. ROSENSTEIN-RODAN, "Notas sobre la teoría del "gran impulso" del libro editado por Horward, S. Ellis, "El Desarrollo Económico y América Latina", F.C.E., México, 1.960 pág. 70.

(36) ROSENSTEIN-RODAN, "Notas sobre la teoría del gran impulso" op. cit. pág. 67.

Este autor distingue la teoría del gran impulso de la del crecimiento equilibrado. Se muestra, más bien, partidario de un fuerte empujón, que de un crecimiento equilibrado (nota pág. 76).

(37) ROSENSTEIN-RODAN, "Notas sobre la teoría del gran impulso", op. cit. pág. 71.

(38) ROSENSTEIN-RODAN, "Notas sobre la teoría del gran impulso" op. cit. pág. 72.

(39) Esta teoría es sustentada también por autores como Joan Robinson, Myrdal, Fellner.

(40) NURKSE, R. "Equilibrio y Crecimiento de la Economía Mundial". Rialp, Madrid, 1.964 pág. 307.

(41) NURKSE, R. "Problemas de la Formación de Capital en los países insuficientemente desarrollados", F.C.E. México, 1.955 pág. 164.

(42) Cf. en HIGGINS, B. "Desarrollo Económico". op. cit. pág. 380.

(43) ROSENSTEIN-RODAN, "Notas sobre la teoría del gran impulso" op. cit. pág. 74.

(44) NURKSE, R. "Problemas de Formación de Capital en los países insuficientemente desarrollados" F.C.E. México 1.955 pág. 15.

(45) El pensamiento de R. Nurkse se apoya en el de Shumpeter, al ver el proceso de desarrollo como un proceso discontinuo y a saltos. Para incrementar la demanda no cree que sea aplicable una política keynesiana basada en un crecimiento monetario, ya que lo único que se provocaría sería la inflación. Para el autor, contrariamente al pensamiento keynesiano, la teoría que subyace en sus argumentos es el cumplimiento de la ley de Say, es decir, que la oferta crea su propia demanda y no a la inversa. Además, el autor, ve la necesidad de una oferta de producción de acuerdo con la demanda diversificada (dieta equilibrada).

(46) NURKSE, R. "Problemas de la Formación de Capital..." op. cit. pág. 36.

- (47) NURKSE, R. "Equilibrio y Crecimiento en la Economía Mundial" op. cit, págs. 275-316.
El autor hace un análisis de la importancia del comercio internacional como motor del desarrollo en épocas pasadas; en la actualidad es insuficiente, (a excepción de algunos países), por la disminución de la demanda de los productos que exportan los países subdesarrollados. De ahí la necesidad de ampliar la producción de acuerdo con el mercado interno.
Véase también; NURKSE R. "Comercio Internacional y Política de Desarrollo" en el libro de Howard S. Ellis, "El Desarrollo Económico..." op. cit, págs. 297-307.
- (48) NURKSE, R. "Equilibrio y Crecimiento en la Economía Mundial" op. cit, pág. 289.
- (49) Véase; NURKSE, R. "Equilibrio y Crecimiento..." op. cit, pág. 290.
- (50) Véase; NURKSE, R. "Comercio Internacional..." op. cit, pág. 295 y
NURKSE, R. "Equilibrio y Crecimiento ..." op. cit, pág. 286.
- (51) NURKSE, R. "Equilibrio y Crecimiento..." op. cit, pág. 287.
- (52) Ibid, pág. 287.
- (53) Una forma para promover el ahorro aplicando el impuesto sobre la renta, es desgravar la parte de la renta destinada al ahorro.
- (54) NURKSE, R. "Equilibrio y Crecimiento en la Economía Mundial", op. cit, págs. 295-316. El autor hace un estudio histórico del desarrollo económico del siglo XIX, y de la importancia de la financiación a través de préstamos durante este período.
- (55) NURKSE, R. "Comercio Internacional..." op. cit, pág. 293.
- (56) NURKSE, R. "Problemas de la Formación..." op. cit, pág. 116.
- (57) NURKSE, R. "Problemas de la Formación..." op. cit, pág. 115-131.
- (58) Este aspecto es también diferente del enfoque keynesiano, en el cual "las importaciones dependen de la renta", y la política de equilibrar la balanza de pagos puede ser costosa en términos de renta.
Véase; NURKSE, R. "Comercio Internacional..." op. cit, págs. 307-313.
- (59) NURKSE, R. "Comercio Internacional..." op. cit, págs. 312 y 313.
- (60) HIRSCHMAN, Albert O. "La estrategia del desarrollo económico". F.C.E. México, 1,961.
- (61) Ver; NOVE, Alec. "Historia Económica de la Unión Soviética". Alianza, Madrid, 1,973, págs. 124-140.
- (62) Su teoría es sustentada en la obra: "La Nueva Economía" de PREOBRAZHENSKI, Eugen, Ariel, Barcelona, 1,970 págs. 107-199.
- (63) Para A. HIRSCHMAN la aportación de A. Lewis (Teoría del desarrollo económico) y T. Scitovsky (Dos conceptos de economías externas) corresponde a la estrategia de desarrollo equilibrado. Véase; HIRSCHMAN A. op. cit, pág. 58.

(64) STREETEN, Paul plantea también la disyuntiva crecimiento equilibrado o desequilibrado, mostrándose partidario de un desarrollo desequilibrado. Véase: STREETEN "The frontiers of development studies" The Macmillan Press, London, 1.979, págs. 38-51.

(65) LEWIS, Arthur. "Teoría de la planificación económica" F.C.E. México, 1.968.

(66) SCITOVSKY, Tibor. "¿Crecimiento Equilibrado o Desequilibrado?" del libro de ABRAMOVITZ, Moses y otros. "La Asignación de los Recursos Económicos", op. cit. págs. 283-298.

(67) HIRSCHMAN, R. "La estrategia del desarrollo económico", op. cit. pág. 58.

(68) Ibid, págs. 58-69.

(69) A. Hirschman utiliza el término "decisiones de desarrollo" en un sentido amplio, incluyendo cambios y reformas institucionales necesarias, además de las propias decisiones de invertir.

(70) Ibid, págs. 37 y 38.

(71) Ibid, pág. 45.

(72) La distinción entre decisiones autónomas e inducidas, en el sentido general, sería que las primeras no dependen de las variaciones de los ingresos, mientras que las inducidas se relacionan con los aumentos anteriores del ingreso, y de hecho se ven provocadas por éstos. Ibid, pág. 37.

(73) La definición convencional de inversión inducida es aquella que se relaciona con la renta o su crecimiento. En el proceso de planificación sería la inversión necesaria para alcanzar una determinada tasa de desarrollo. A. Hirschman, la define como los "proyectos beneficiarios netos de economías externas". Para el autor, cada proyecto de inversión se apropia de economías externas de proyectos anteriores, y a su vez, crea economías externas que serán apropiadas por otras empresas. Aquellos proyectos con un fuerte "insumo" de economías externas en relación a las que "producen", son inversiones fáciles de explotar.

(74) Ibid, pág. 52.

(75) Ibid, pág. 74.

(76) Ibid, págs. 83-89.

(77) A. Hirschman hace una distinción entre CSF en sentido amplio y restringido. El autor, cuando presenta la elección entre CSF y ADP, se está refiriendo al CSF en sentido restringido. Según el autor:

"Para incluir alguna actividad dentro del CSF probablemente tendrán que cumplirse por lo menos las tres condiciones siguientes:

1ª Los servicios proporcionados por la actividad facilitan el ejercicio de una gran gama de actividades económicas y, en cierto sentido, son básicas para su operación.

2ª En casi todos los países, los servicios los proporcionan las agencias públicas o privadas sujetas a cierto control por el sector público; se suministran gratuitamente o a tasas reguladas por las agencias públicas.

3ª Los servicios no se pueden importar.

La diferencia que existe entre el significado amplio y el limitado del CSF depende de que se añada una cuarta condición, a saber:

4a La inversión necesaria para el suministro de los servicios se caracteriza tanto por su "globalidad" (indivisibilidades técnicas) como por un alto ratio producto-capital (si es que la producción puede medirse).

Esta última condición aleja claramente la atención de, digamos, la salubridad y la educación, y la enfoca en las instalaciones portuarias, las carreteras, los proyectos hidroeléctricos etc".

Ibid, pág. 90.

(78) Ibid, Págs. 89-103.

(79) Ibid, pág. 99.

(80) Ibid, págs. 104-124.

(81) El cálculo del grado de interdependencias sectoriales sería mucho más ajustado a través del cálculo de la matriz-inversa, que permite el cálculo de la demanda directa e indirecta de los sectores que se deriva del crecimiento de la demanda final de un sector.

(82) H.B. CHENERY y T. WATANABE, "International Comparaisons of the Structure of Production" cf. Hirschman, op. cit, pág. 111.

(83) Los resultados deberán valorarse con reservas, especialmente en lo referente a maquinaria y equipo de transporte, Ibid, pág. 113.

(84) Ibid, págs. 114 y 115.

(85) Ibid, págs. 125-130.

(86) Ibid, págs. 130-136.

(87) Ibid, pág. 136.

(88) Ibid, págs. 137-157.

(89) Ibid, págs. 158-183.

(90) Hay que distinguir entre la inflación de "costes" y la de "demanda". La primera (inflación de costes) es el resultado de un crecimiento de los precios de los factores y productos intermedios que intervienen en el producto (salarios, energía, costes de capital, etc.). La inflación de demanda es el resultado de un crecimiento de ésta por encima de la producción ofrecida en el mercado. A. Hirschman se está refiriendo a esta última.

La inflación de demanda de determinados productos con funciones de producción inelástica puede provocar una inflación de costes para los productos que los utilizan como inputs. Así, el proceso se puede generalizar, con el peligro de una inflación en espiral (crecimiento de los precios, posteriormente de los salarios, y así sucesivamente).

(91) PERRDUX, François, "La Economía Del Siglo XX" Ariel, Barcelona, 1.964. pág. 228.

(92) Ibid, pág. 219.

(93) Ibid, pág. 182.

(94) Ibid, pág. 155.

(95) Ibid, pág. 155.

(96) El original del francés es "entrainement". Se traduce por "promoción", "propulsión" o "arrastre".

(97) PERRoux, F. "Técnicas Cuantitativas de la Planificación" Ariel, Barcelona, 1,967. Para el estudio de los efectos de promoción véase págs. 37-55.

(98) La definición de "economías externas" es tomada del concepto de T. SCITOVSKY, "Dos Conceptos de Economías Externas", op. cit.,.

El concepto puede definirse de la manera siguiente:

El crecimiento de una industria "A" puede inducir beneficios:

- En una industria "B", que compra los factores producidos por la industria "A"
- En una industria "C", cuyo producto es complementario del producto de la industria "A"
- En una industria "D", cuyo producto es un sustituto de los factores de la industria "A";

En una industria "E", cuyo producto es consumido por individuos cuyas rentas son aumentadas por el crecimiento de la industria "A".

Véase Perroux F. op. cit. nota página 158.

(99) Para su estudio véase: F. Perroux, op. cit. págs. 48-51.

(100) Ibid, pág. 55.

(101) PERRoux, F. "La Economía del Siglo XX" op. cit. pág. 162.

(102) Para F. Perroux, una de las causas fundamentales del subdesarrollo es el de ser economías estructuralmente inarticuladas, con lo que los efectos de propagación son inexistentes. Véase F. Perroux op. cit. pág. 169.

(103) Para un estudio de la estructura industrial y sus efectos promotores, véase, PERRoux, F. "Técnicas Cuantitativas de la Planificación" op. cit. págs. 95-120.

(104) Para un estudio de las inversiones desagregadas y los efectos de promoción, véase PERRoux, F. "Técnicas Cuantitativas de la Planificación" op. cit. págs. 121-170.

(105) Ibid, págs. 65 y 66.

(106) PERRoux, F. "La Economía del Siglo XX" op. cit. pág. 227.

(107) PERRoux, F. "Técnicas Cuantitativas de la Planificación" op. cit. pág. 118.

(108) Ibid, pág. 119.

(109) PERRoux, F. "La Economía del Siglo XX" op. cit. pág. 224.

(110) Ibid, pág. 221.

(111) PERRoux, F. "Técnicas Cuantitativas de la Planificación" op. cit. pág. 138. (La aclaración del paréntesis es propia).

(112) Ibid, pág. 113.

(113) Ibid, pág. 115 (nota 68).

- (114) Ibid. pág. 124.
- (115) PERROUX, F. "La Economía del Siglo XX" op. cit. pág. 226.
- (116) PERROUX, F. "Técnicas Cuantitativas de la Planificación" op. cit. pág. 164 y 165.
- (117) Ibid. pág. 164.
- (118) Ibid. págs. 169 y 170.
- (119) Para un estudio de las inversiones del sector público véase, Perroux, F. "Técnicas Cuantitativas de la Planificación" op. cit. págs. 173-215.
- (120) Documentos oficiales sobre IV Plan Francés, cf. PERROUX, F., op. cit. pág. 174.
- (121) Si la inversión es realmente adicional.
- (122) Ibid. pág. 202.
- (123) Ibid. pág. 212.
- (124) Ibid. pág. 216.
- (125) Ibid. pág. 217.
- (126) LEWIS, A. "Teoría de la planificación económica" op. cit. págs. 21-149.
- (127) Ibid. pág. 33.
- (128) Ibid. pág. 97.
- (129) Ibid. pág. 52.
- (130) Ibid. pág. 52.
- (131) Ibid. pág. 96.
- (132) Ibid. pág. 141.
- (133) Ibid. pág. 95.
- (134) Ibid. pág. 96.
- (135) Ibid. pág. 66.
- (136) SCITOVSKY, T. "¿Crecimiento Equilibrado ó Desequilibrado?", op. cit. págs. 283-298.
- (137) Ibid. pág. 290.
- (138) Ibid. pág. 296.
- (139) Debidamente controlada.

(140) B. Higgins hace una crítica a la controversia entre crecimiento equilibrado versus crecimiento desequilibrado. El autor, más bien, cree que se debe pasar a hablar de relaciones funcionales entre los sectores y regiones más importantes de la economía. Este autor, distingue también, entre crecimiento desequilibrado como técnica de desarrollo, y como objetivo. Véase Higgins, B; "Desarrollo Económico", op. cit. pág. 395.

(141) NACIONES UNIDAS, "La Estrategia Internacional del Desarrollo. Primer examen y evaluación general de problemas y políticas" N.U., Nueva York, 1.973 págs. 1-49.

(142) Ibid. pág. III.

(143) Ibid. pág. 25.

(144) Ibid. pág. 7.

(145) Ibid. pág. 27.

(146) Ibid. pág. 33.

(147) Ibid. págs. 33 y 34.

(148) Ibid. pág. 14.

3. LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO PLANIFICADO: EL CASO ESPAÑOL (1.964-1.975)

3.1. Antecedentes y características

3.1.1. Antecedentes de la planificación española

La planificación española sigue las pautas marcadas por la planificación indicativa francesa (1). En líneas generales el modelo aplicado en España es muy similar al modelo del país vecino, aunque con bastantes años de retraso. El I Plan francés corresponde al período 1.947-1.950 que después se alargó hasta 1.952-1.953, mientras que en I Plan español no es hasta 1.964-1.967. La planificación en Francia tuvo como primer objetivo la reconstrucción de la economía del país que se encontraba devastada a consecuencia de la segunda guerra mundial. El Estado jugó un papel importante en el proceso económico, primero de reconstrucción, y después de desarrollo (2).

En España, aunque el I Plan de Desarrollo se realiza para el período 1.964-67, se puede hablar que hay antecedentes planificadores anteriores a esta fecha. Según F. J. Paniagua es en 1.957 cuando aparecen los primeros esbozos de "ordenación económica del sistema económico". De 1.957 a 1.960 se inicia el proceso embrionario de planificación; de 1.961 a 1.963 aparece el proceso de ordenación prospectiva con entera substantividad planificadora; y en 1.964, con el I Plan de Desarrollo se continúa y refuerza el programa planificador iniciado anteriormente (3).

Pueden pues considerarse como antecedentes a los planes españoles y que inician el proceso planificador:

- El Plan de Estabilización de 1.959 (4). Los objetivos próximos de este Plan: estabilización y liberalización interna y externa (5). Estos objetivos son intermedios para la consecución de los objetivos finales: desarrollo-crecimiento económico e integración-alineación. Estos objetivos finales son expuestos en el Memorandum del Plan de Estabilización, y el Memorandum que dirige el Gobierno español al FMI y a la OCDE, siendo los objetivos centrales en los planes de desarrollo (6). Antes de iniciarse la etapa cuyo objetivo central es la integración y el desarrollo,

era necesario sentar las bases para alcanzar estos objetivos. Era imprescindible atajar con la inflación de precios, desequilibrio exterior, así como proceder a una progresiva liberalización interna y externa de la economía.

También se trató de posibilitar la entrada de capital extranjero con el objetivo de financiar el desarrollo económico. Gran parte de estos objetivos se lograron con el conjunto de medidas programadas (7), pero el coste fue elevado en términos de renta y empleo. La recesión económica que sufrió la economía española duró casi dos años.

El Plan de Estabilización fue una operación penosa, pero necesaria. El profesor Fabián Estapé dice:

"el Plan de Estabilización fue una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar la fase de crecimiento económico rápido que ha caracterizado a la década de los sesenta (8)"

- El Programa Nacional de Ordenación de las Inversiones de 1.959 y 1.960. También se puede contar como un antecedente a los planes españoles. El objetivo es lograr una inversión pública más racional, tal que lleve a un aprovechamiento de los recursos, y a una mayor coordinación de los sectores de acuerdo con las prioridades marcadas por el sector público, en función de los objetivos más generales (9).

- Por último el conjunto de medidas de la Administración desde 1.961 a finales de 1.963. Los objetivos es la racionalización de la estructura productiva del país más de acuerdo con el modelo de los países capitalistas avanzados. Implicaba una reforma de las empresas españolas haciéndolas más competitivas con las extranjeras, y un menor control del mercado interno (10).

Es de señalar las Medidas Preliminares al Plan de Desarrollo Económico y Social reflejadas en el Decreto 3.060/1.962 de 23 de noviembre y disposiciones dictadas en cumplimiento del mismo, y las contenidas en numerosas leyes específicas promulgadas o en curso de elaboración, según se expone en el I Plan.

Con el objetivo de servir a la política del desarrollo en el I Plan se destacan (11):

- La Ley de Bases para la Ordenación del Crédito y de la Banca
- La reforma del sistema tributario

- El perfeccionamiento del régimen de contratación administrativa
- La creciente liberación de nuestras transacciones con el exterior y el progresivo perfeccionamiento de los regímenes arancelarios y de fomento a la exportación
- Medidas de mejora agraria
- La mayor flexibilidad en las normas sobre inversiones extranjeras
- La regulación del régimen de las industrias de interés preferente y de la asociación de empresas
- La promoción de nuevas zonas y centros de interés turístico nacional
- La ley para combatir las prácticas restrictivas de la competencia.

Según Fabián Estapé (12), las medidas iban destinadas según su contenido:

- A impulsar el crecimiento de la actividad económica en base de suprimir algunos controles e intervenciones inadecuadas
- Delimitar las funciones de las empresas nacionales
- Agilizar la contratación administrativa
- Simplificar las operaciones inherentes al comercio exterior
- Facilitar la financiación y asistencia a las pequeñas y medianas empresas
- Acelerar la formación de científicos y técnicos
- Estimular la inversión extranjera.

3.1.2. Proceso de elaboración de las decisiones de política-económica en la planificación española

Antes de pasar a analizar la estrategia de desarrollo programada en los Planes, se presenta el proceso de elaboración de las decisiones fundamentales de la planificación española, con el objetivo de presentar una visión de "quien" establecía las prioridades y "como se" establecían. Este apartado es una exposición de cual era el proceso en la formulación del plan de las directrices generales y de la programación del Plan de Inversiones Públicas.

Un estudio de la elaboración del proceso de decisiones en España durante el período franquista es analizado por Richard Gunther (13). En relación al proceso de planificación en España se puede extraer que las decisiones a nivel teórico y las realmente tomadas presentan diferencias considerables. A nivel teórico, el Plan es un proyecto en el que debían

participar los diferentes representantes de la sociedad. Así debían intervenir las Cortes, Consejo de Ministros, Consejo de Economía Nacional, Sindicatos, Comisión del Plan y organizaciones especializadas, Ministerio de Finanzas, bancos centrales y comités horizontales y verticales. En la realidad, las decisiones eran tomadas con criterios personalistas dentro de la Administración del Estado y en las que no intervenían los sectores representativos de la sociedad de forma institucionalizada (14).

Proceso de decisiones en el Plan (15):

A) Programación de las directrices generales del Plan.

B) Programación del Plan de Inversiones Públicas.

A) Programación de las directrices generales del Plan. Teóricamente era establecida por el Consejo de Ministros en base al proyecto presentado por la Comisión del Plan. Este proyecto debía haber sido elaborado teniendo en cuenta los distintos sectores. Después debería recibir la aprobación inicial del Consejo de Ministros, y pasar al Consejo de Economía Nacional y Organización Sindical para su estudio. En base a las dos aportaciones de estos dos organismos, la Comisión del Plan debía revisar las directrices y pasarlas otra vez al Consejo de Ministros para su aprobación final. En función de las directrices del desarrollo se debía elaborar el Plan y el Programa de Inversiones Públicas. En esta fase, la Comisión del Plan debía ser la encargada de elaborar el Plan de Desarrollo con la participación de los distintos sectores económicos. Una vez elaborada debía ser aprobada por el Ministro del Plan de Desarrollo, Consejo de Ministros, Consejo Económico Nacional, Organización Sindical y las Cortes. En la práctica, en el proceso real se producían numerosas desviaciones.

Según señala R. Gunther, las directrices no servían de guía en la asignación de recursos, ni en el proceso de decisión del programa de gastos públicos reales. Se trataba de principios muy generales, que tenían como objetivo satisfacer la opinión pública, y cuya exposición respondía principalmente a razones políticas.

En relación al I Plan, Charles W. Anderson (16) llegaba a las mismas conclusiones:

"Clearly the objectives of the plan were hortatory and symbolic, designed less as an instrument of decision and preference than

as a political gesture to satisfy the diverse demands of different sectors and interests" (17).

B) Programación del Plan de Inversiones Públicas. Según R. Gunther, en donde verdaderamente se establecían las prioridades del Plan era en el proceso de elaboración del Plan de Inversiones Públicas. Tres decisiones relativas al Programa eran fundamentales:

- el volumen total de inversiones incluidas en el PIP
- la suma programada asignada a cada sector, que representa las prioridades sectoriales establecidas
- la asignación de las inversiones del sector por proyectos y su distribución espacial

El volumen total de inversiones incluidas en el PIP. Formalmente el volumen total de inversiones incluidas en el PIP era realizada por la Ponencia de Financiación en la que participaban miembros representativos del sector privado y público. En la práctica las previsiones eran realizadas por un pequeño grupo formado por funcionarios de la Administración del Estado. Se establecía previsiones sobre la evolución del crecimiento económico, evolución de los ingresos públicos, evolución gastos corrientes, deduciendo la capacidad de financiación de las inversiones públicas.

Los comités verticales elaboraban estudios de las necesidades de inversiones de capital para cada sector, los cuales pasaban a un comité de la Comisión del Plan donde se desechaban determinados proyectos. Los primeros recortes eran realizados por un comité cuyos miembros dependían del Ministerio de Finanzas y de la Comisión del Plan. Después se elaboraban los costes de los programas.

Las previsiones sobre el volumen total de inversiones del PIP se establecían en base a los costes de los programas sectoriales propuestos y a las previsiones sobre capacidad de financiación de inversiones, según los proyectos de evolución de la economía y del sector público en los cuatro años del Plan. Las estimaciones realizadas por Hacienda y por la Comisión del Plan no coincidían. El volumen total programado se establecía a través de una serie de negociaciones entre el Ministerio de Finanzas y la Comisión del Plan, en las cuales, al final intervenían el Ministro del Plan de Desarrollo y el de Finanzas. Se puede señalar que el

volúmen total de inversiones programadas era determinado a través de una serie de negociaciones entre la Comisión del Plan y el Ministerio de Finanzas. La primera pretendía incrementar los recursos destinados a la inversión, mientras que el Ministerio de Finanzas intentaba recortar éstos en defensa de las arcas públicas.

Un límite importante del crecimiento de las inversiones públicas era el crecimiento de los ingresos públicos derivado de la imposibilidad de aplicar una reforma del sistema impositivo, lo cual estaba fuera de la esfera de decisiones del Ministerio Hacienda y de Planificación, teniendo ésta que ser aprobada por los centros de poder del régimen. La reforma tributaria de 1.964 permitió un incremento considerable de las inversiones públicas en el I Plan de Desarrollo, no así fue posible en el II y III Plan. La aplicación de un presupuesto de rentas (18), en el que se pretende una igualación de ingresos y gastos, es pues una limitación importante en el volúmen de inversiones públicas. En el III Plan se permitió un crecimiento de las inversiones a través de la emisión de deuda pública.

Distribución del total volúmen de inversiones programadas en sectores. Es en esta etapa donde se manifiestan las prioridades sectoriales. Los acuerdos eran realizados mediante procesos de negociación bilateral entre representantes de la Comisión del Plan y de los diferentes Ministerios afectados por cada programa. En última instancia, los acuerdos se establecían entre el Ministro del Plan de Desarrollo (Laureano López Rodó) y el Ministro correspondiente a cada departamento de gastos. Los acuerdos eran establecidos a través de una serie de sucesivas aproximaciones. El PIP, tal como se establecían después de estas negociaciones, era entonces presentado al Consejo de Ministros para su ratificación. Teóricamente el proceso de elaboración de los proyectos de inversión debían ser realizados en colaboración con los diversos agentes que intervienen en el proceso económico. Los comités horizontales o verticales estaban formados por Procuradores de las Cortes, Consejeros Nacionales del Movimiento, representantes de las Cámaras de Comercio, de los Sindicatos y funcionarios de la Comisión del Plan y de los respectivos Ministerios. En realidad, los que realmente realizaban los proyectos eran los Ministerios respectivos, siendo la influencia de los personas de fuera de la Administración del Estado poco importante. El trabajo se realizaba

en pequeños comités controlados por el Ministerio respectivo, en que los estudios se realizaban por funcionarios de cada Departamento. Formalmente se aprobaba en los comités, los cuales eran dominados por los propios Ministerios. Los proyectos se aprobaban sin apenas modificaciones, pudiéndose decir que la influencia de los sectores representativos privados era mínima.

Asignación de los recursos de cada Ministerio a los diferentes proyectos. Ya se ha visto que el proceso de asignación de inversiones por sectores estaba en parte basada en los proyectos presentados por los distintos Ministerios, los cuales eran la base del proceso de negociación de cada Ministerio con la Comisaría del Plan, los cuales sufrían sucesivos recortes. La observación de la realidad muestra que la Comisión del Plan ejercía una fuerte influencia en el total de volumen de recursos asignados a cada Ministerio o Departamento, pero éstos gozaban de un alto grado de libertad en relación a los proyectos a realizar. Así los distintos Ministerios podían establecer sus propias prioridades en la selección de proyectos, especialmente en las últimas negociaciones. Los criterios establecidos en el Plan para seleccionar los distintos proyectos eran generales, y la consecución de un objetivo podía presentar una disminución de otro, lo que permitía que cada Departamento utilizase sus propios criterios en la justificación de las demandas.

Aunque las decisiones de los proyectos a realizar eran basadas en estudios, éstos no eran totalmente decisivos. Para R. Gunther, las prioridades del PIP no estaban completamente basadas en criterios técnicos.

Además, una vez concedidas las sumas a los Ministerios o Departamentos, éstos tenían gran libertad en la aplicación práctica de los distintos recursos, no ejerciendo la Comisaría control sobre los mismos.

En relación a la distribución de los recursos por regiones, los Ministerios gozaban de casi plena libertad en esta asignación. El Plan establecía una serie de prioridades de políticas de desarrollo regional, pero la Comisión no tenía capacidad de coordinar la política de inversión territorial de los Departamentos. Estos establecían sus propios criterios resultado de sus propias prioridades o presiones. Además, el Plan no incluía una verdadera distribución de las prioridades de inversiones regionales, lo que dejaba libertad a los distintos Ministerios. Las presiones ejercidas por personas ajenas a la Administración tuvieron

una fuerte influencia en la asignación espacial de las inversiones, según el estudio realizado por R. Gunther.

El análisis de proceso de elaboración de las decisiones fundamentales en los Planes lleva a señalar el carácter personalista de las mismas, siendo patente la ausencia de participación de los grupos institucionalizados, y la presión de forma individualista, en estas decisiones. La figura central en la elaboración del proyecto de desarrollo correspondía al Ministro del Plan de Desarrollo Laureano López Rodó. Su poder venía legitimado por el apoyo de Luis Carrero Blanco (Vicepresidente del Gobierno en 1.967, anteriormente Subsecretario de la Presidencia) figura próxima al general Franco (19). López Rodó tenía gran margen de libertad en relación a programar la estrategia de desarrollo en aquellos aspectos que no supusiesen un cambio en las características básicas del régimen o afectasen a las áreas reservadas al "centro de poder" (creación de asociaciones políticas, sindicatos, reforma fiscal...). Así no hubo participación del general Franco, Carrero Blanco, ni el Consejo de Ministros como cuerpo, en la política económica y social adoptada en la zona de indiferencia de las decisiones públicas. Estas eran principalmente establecidas a través de la Comisaría del Plan y muy especialmente por López Rodó.

Hay que señalar también que el Ministerio de Finanzas ejercía poder, aunque menor, en relación sobre todo al volumen total de inversiones públicas asignadas. Las limitaciones en el total asignado venían sobre todo de las posibilidades de crecimiento del presupuesto de ingresos públicos, ya que la reforma de impuestos, que haría posible un crecimiento de éstos, era materia reservada, y cuya decisión correspondía a las "élites del poder". Es de señalar que contribuyó también al éxito de la programación económica la buena armonía que existía entre el Ministerio del Plan y el Ministerio de Hacienda, que venía determinada por que ambas direcciones estaban llevadas por personas con una ideología semejante (tecnócratas), vinculadas a la organización del OPUS DEI, y que tenían un mismo objetivo: la opción por una economía de corte neoliberal para la sociedad española y la adopción del crecimiento como objetivo.

Por último, hay que señalar la influencia en la estrategia de desarrollo de los distintos Ministerios a través del proceso de negociación con la Comisaría del Plan, y sobre todo en la selección de proyectos.

Hay que considerar también que en la programación española hubo cierta influencia del exterior (informes de la OCDE, Plan francés,...) así como del interior (presión social, intereses privados especialmente la influencia de las clases media y alta, ...). Según R. Gunther, la ausencia de organizaciones intitucionalizadas de intereses llevó a que la programación tuviera un carácter personalista, resultado de la tipología del régimen franquista.

3.1.3. Características de los Planes de Desarrollo

3.1.3.1. "I Plan de Desarrollo Económico y Social 1.964-1.967"

Las características del I Plan de Desarrollo expuestas son (20):

a) Económico-social. Esta característica engloba varios criterios.

1º los objetivos sociales se presupone se lograrán con un crecimiento sustancial de la renta nacional.

2º el crecimiento de la renta debe basarse en el máximo aprovechamiento de los recursos, y sin excesivo sacrificio para las generaciones presentes.

3º los problemas que se derivan del proceso de crecimiento deben abordarse desde una concepción humana

4º las ventajas derivadas del crecimiento de la renta nacional deben materializarse conforme a criterios de máxima racionalidad, con el propósito de que los fondos destinados a inversiones sociales beneficien al mayor número de personas.

b) Global. El Plan debe tener en cuenta las relaciones generales y sectoriales, abarcando la economía en su conjunto con el objetivo de un desarrollo armónico y coherente.

c) Coordinado. La coordinación de las actividades del sector privado queda asegurado por:

1) El mercado. Es el órgano informador. El mecanismo es el sistema de precios. Para aprovechar las ventajas de este mecanismo deberá evitarse las prácticas restrictivas de la competencia. La ley de 20 de Julio responde a este objetivo.

2) El Plan. Informa respecto al nivel de demanda global y sectorial, planes de los consumidores, de los oferentes, del Estado... . El

Plan ayuda al sector privado al actuar como "reductor de incertidumbres".

3) El régimen de actuación concertada. Mecanismo a través del cual el Estado impulsa por medios de estímulos la concertación de ciertas empresas con la Administración Pública para conseguir los objetivos del Plan.

Aunque la norma general es el respeto a la libre decisión empresarial, el Estado deberá intervenir para conseguir los planes de producción de los sectores básicos de acuerdo con los objetivos.

d) Indicativo para el sector privado. Este carácter significa el respeto a la iniciativa privada orientada a través de "indicaciones" generales, y en su caso, estimulados con ciertos incentivos tales que hagan atractiva la actuación privada de acuerdo con los objetivos programados.

e) Vinculante para el sector público. Esta característica se deriva de la necesidad de coordinar la actuación de los diferentes departamentos y administraciones, a fin de lograr una buena administración de los recursos.

f) Tarea colectiva. Implica la participación colectiva y democrática en la elaboración de la política económica.

g) Proceso continuo. La programación debe ser un proceso vivo, que exige la continuación en la planificación, vigilancia en su ejecución, y un proceso de continua adaptación, a las circunstancias cambiantes que se produzcan.

h) Cuatrienal. El Plan abarca un período de cuatro años. Corresponde a la planificación a medio plazo. En su elaboración se ha tenido en cuenta un horizonte temporal más a largo plazo. En su ejecución deberán tenerse en cuenta las variaciones coyunturales que afectan al Plan.

Del análisis de las características expuestas en el I Plan de desarrollo se desprende:

- Algunas de las características del I Plan son más una expresión de deseos que características reales. Ejemplos: La elaboración democrática del Plan (tarea colectiva): abarcar el conjunto de relaciones sectoriales con el objetivo de un desarrollo armónico y coherente (global); la programación debe ser un proceso continuo etc..

- El papel subordinado de los objetivos sociales del Plan al crecimiento económico, al exponer la necesidad de este último objetivo como

base de mejoras sociales. Corresponde a la filosofía de desarrollar primero, y redistribuir después (21).

- La elección de un crecimiento más bien basado en un mayor aprovechamiento de los recursos (asignación más racional), y que no implique grandes sacrificios para el consumo presente. Implica pues una mayor atención para las generaciones presentes que futuras.

- La distribución de los beneficios del crecimiento económico se manifiesta de forma vaga (criterios de máxima racionalidad).

- El "como" deben abordarse los problemas que se derivan del crecimiento económico también son vagos (concepción humana).

- La distribución de las inversiones sociales deben basarse en criterios de beneficiar al máximo número de personas. No hay pues un criterio redistribuidor, es decir, de ayuda a los grupos menos favorecidos.

- Otras características corresponden, en parte, más a características reales: cuatrienal, indicativo para el sector privado, vinculante para el sector público, etc..

3.1.3.2. "II Plan de Desarrollo Económico y Social 1.968-1.971"

Las características expuestas en el II Plan son (22):

a) Económico-social. Destaca en la exposición respecto al I Plan, un mayor hincapié en el aspecto social, subordinando los aspectos puramente económicos (crecimiento del sistema productivo y su financiación, y adecuación de las infraestructuras a las nuevas necesidades) a los objetivos sociales (elevación del nivel de vida, una más justa distribución de la renta, y desenvolvimiento de la libertad y dignidad de la persona).

Se señala que gran parte de los recursos se dirigen a los objetivos sociales: justicia y promoción social, mejoras en la distribución funcional y personal de la renta, y la promoción social de los trabajadores. Así son los recursos destinados a enseñanza, sanidad, vivienda.

b) Global y coordinado. El Plan trata de integrar la relaciones macroeconómicas, sectoriales, y regionales. El Plan pretende coordinar los diversos agentes ejecutores: privado y público. El sector público, a través de la coordinación de sus diversos organismos, deberá adaptarse a la función que el Plan le asigna. El sector privado verá facilitada la adopción de sus decisiones con la información suministrada por el Plan,

y si es necesario estimulada por el sector público por medio de incentivos a fin de conseguir los objetivos planificados.

c) Selectivo. Sectores estratégicos. Este es un aspecto nuevo respecto al I Plan. El II Plan establece prioridades en el desarrollo de determinados sectores. La elección de estos sectores se ha realizado en función de su interés social, y cuyas deficiencias se han hecho más patentes durante la ejecución del I Plan. Los sectores seleccionados son: agrario, enseñanza y formación profesional, transportes y comunicaciones, vivienda y estructuras urbanas.

Los objetivos que se pretenden con la promoción es doble:

- Que no representen un freno para el desarrollo. Su escasez provocaría estrangulamientos en la producción, alzas de precios e importaciones. Tal es el caso de la prioridad del desarrollo del sector agrario, transportes, y enseñanza y formación profesional. Intimamente conectado con este último, merece especial atención la investigación científica y técnica.

- Que promuevan un mayor bienestar social. Tal es el caso de la promoción del sector vivienda y estructura y servicios urbanos, y enseñanza y formación profesional.

También se expone en el Plan la necesidad de desarrollar las industrias básicas, por el efecto acumulativo que las deficiencias de estos sectores provocan al conjunto de la economía.

Se expone la necesidad de promocionar los sectores con capacidad exportadora, a fin de obtener recursos para las importaciones necesarias para el desarrollo industrial, y de bienes cuya escasez provoca tensiones de precios.

d) Vinculante para el sector público. -Programación de las Empresas Nacionales. El Plan actúa como norma de conducta para el sector público.

En el Plan se señala el importante papel a jugar por las Empresas Nacionales, por su participación en los sectores básicos. Se señala el carácter vinculante del Plan, y se programa las principales actividades a realizar, así como el volumen de inversiones y fuentes de financiación.

e) Indicativo para el sector privado. El sector privado tiene libertad de decisión e iniciativa. El Estado podrá estimular al sector privado a través de: exenciones y bonificaciones fiscales, crédito oficial e institucional, y subvenciones.

El Estado podrá utilizar procedimientos más enérgicos si hay notorias desviaciones de los objetivos primordiales del Plan. Estos procedimientos pueden ser: medidas arancelarias, fiscales y monetarias, orientación de las compras del sector público, y la actuación a través de las Empresas Nacionales.

f) Programación financiera. representa una novedad respecto al I Plan. Se incorpora la programación financiera a la programación real con el objetivo de mantener los equilibrios fundamentales a corto y largo plazo. Se señala la necesidad de un perfeccionamiento de las estadísticas. En el II Plan se propugnan el establecimiento de un programa a medio plazo del crédito oficial.

g) Desarrollo regional. El Plan expone, que debido a la persistencia de los desequilibrios regionales y a las transformaciones económicas de los últimos años, deberá continuarse y ampliarse la política de desarrollo regional. Esta pretende sentar las bases para una localización de las actividades económicas a largo plazo, así como resolver los problemas más urgentes. Con este objetivo se articulan las acciones para impulsar las cabeceras de comarca, descongestionar determinadas zonas, mejora agraria e industrialización de regiones de bajo nivel de renta.

h) Comprobación de la coherencia del Plan. Se amplían los esfuerzos realizados en el I Plan en relación a una mayor coherencia entre objetivos, previsiones y medidas. Se articulan algunas pruebas de coherencia.

i) Coyuntura y Plan. - Señales de alerta. Para el logro de los objetivos deberá tenerse en cuenta las desviaciones coyunturales que puedan afectarles.

Para su vigilancia se establecen unas "señales de alerta" que permitan adoptar las oportunas medidas correctoras cuando se produzcan desviaciones que excedan de los márgenes tolerables. Se trata también de un aspecto novedoso respecto al I Plan.

También se exponen en el II Plan la necesidad de continuidad de la programación económica a lo largo del tiempo. El II Plan representa una continuidad del I Plan, y 1.971 no es el fin de este proceso.

Del análisis de las características expuestas en el II Plan, destacamos como características relevantes diferenciadas del I Plan:

- Una mayor atención al aspecto social del Plan. El objetivo de desarrollo social aparece menos subordinado al crecimiento de la producción.

Además se instrumentan medios para la consecución de estas mejoras sociales (desarrollo del sector educativo, sanidad, vivienda...).

- Se expone la necesidad de programar también el desarrollo económico en su aspecto espacial, aunque su instrumentación real se reduce a abordar este aspecto de forma limitada y parecida al I Plan.

- La elección de determinados sectores, cuyo desarrollo es prioritario por su repercusión en los objetivos planificados (crecimiento de la renta y mejoras sociales).

- Un mayor protagonismo asignado al sector público en la dirección del desarrollo. Se señala la necesidad de utilización de procedimientos más enérgicos (medidas arancelarias, monetarias, fiscales...) cuando los incentivos al sector privado resulten insuficientes para el logro de los objetivos primordiales. Relacionado con lo anterior se marca un mayor protagonismo de las empresas nacionales, programándose su actuación por su influencia en el desarrollo.

- Se manifiesta una mayor preocupación por conseguir el crecimiento con estabilidad, resultado de los desequilibrios económicos que se manifestaron durante el período de ejecución del Plan. Con este objetivo se inicia la programación financiera y la vigilancia de la coyuntura (establecimiento de las señales de alerta).

- Una mayor preocupación por la coherencia del Plan. Con este fin se realizan determinadas pruebas de coherencia.

3.1.3.3. "III Plan de Desarrollo Económico y Social 1.972-1.975"

Del texto del III Plan de Desarrollo se extraen como características (23):

a) Indicativo. En el Plan se señala que solo es vinculante para el sector público, y orientador para el sector privado. El Plan señala, que de haber desviaciones notables de la realidad respecto a los objetivos programados, el Estado estimulará la acción de los particulares mediante la concesión de incentivos, y de no ser suficiente adoptará las medidas arancelarias, fiscales, monetarias u otras que considere adecuadas, o actuará subsidiariamente a través de las Empresas Nacionales.

En el Plan se señala la importancia dada al Programa de Inversiones Públicas, que son necesarias para que sean en muchas ocasiones rentables

las inversiones privadas, y por la necesidad de poner fin a los estrangulamientos que se presentan en nuestra economía.

b) Económico-social. Hay que destacar en este Plan la necesidad de un desarrollo paralelo en ambos sentidos. En el Plan se puede leer:

"El III Plan es ante todo un Plan social; por ello concede atención prioritaria a los aspectos redistributivos del desarrollo y a una mayor igualdad de oportunidades para todos los españoles" (24).

Se señala en el Plan que ligado al objetivo social se presta atención a los aspectos cualitativos del desarrollo. Impulso a la educación, actividades culturales, promoción social, mejora y protección del medio ambiente y calidad de vida.

Pero, en el Plan, se expone la necesidad de la expansión económica para el logro de los objetivos sociales,

"Los objetivos sociales que persigue el III Plan solo pueden lograrse bajo un clima de expansión económica" (25)

c) Proceso continuo. El Plan debe verse como un eslabón dentro del proceso planificador,

"La programación española está presidida por una idea firme de continuidad, que implica tener en cuenta en cada caso las circunstancias internas y externas en constante mutación." (26)

d) Tarea colectiva. Se destaca en el Plan la participación de los diferentes sectores en su elaboración. Así se puede leer:

"El contenido del III Plan que aquí se expone brevemente arranca de un material rico y variado, donde se manifiestan el contraste de pareceres de todas cuantas personas -más de cuatro mil- han intervenido, en calidad de empresarios técnicos, trabajadores y expertos en la elaboración del mismo" (27).

e) Selectivo. El Plan pretende alcanzar un crecimiento acelerado a la par que selectivo. Esta selectividad se apunta como necesaria en el Plan. Implica el desarrollo de sectores con perspectivas de un mayor crecimiento, siendo éstos los más competitivos y de mayor productividad. Conectado con este objetivo, el Plan pone particular acento en la inves-

tigación y la tecnología. También se señala la atención preferente en el desarrollo regional,

"El III Plan pone particular acento en la investigación y la tecnología y en el desarrollo regional. Las actuaciones en estos campos son fundamentales porque la investigación es factor clave del desarrollo futuro; el acondicionamiento del territorio y la mejora del medio ambiente es la base en que se desenvuelve la vida de los españoles (28)".

f) Cuatrienal. El Plan abarca el período 1.972-1.975. Período de cuatro años como en el I y II Plan de Desarrollo.

g) Planificación a largo plazo. El Plan trata de realizar prospecciones a más largo plazo. A ello responde el capítulo "Horizonte 1.980" (29). Se justifica en el Plan por la necesidad de anticiparse al porvenir, y por la insuficiencia de una planificación de cuatro años si no se enlaza con un período más a largo plazo para tratar políticas de gran alcance.

h) Vigilancia de la coyuntura. En el Plan se señala, que cuando se producen desviaciones sensibles en la evolución coyuntural respecto a las previsiones, se informe a la Comisión Delegada (30).

i) Desarrollo regional. En el Plan se señala que en la política de desarrollo regional se le da un nuevo enfoque, y que frente a la estrategia fundamentalmente sectorial del desarrollo se contrapone una visión espacial,

"La política de desarrollo regional que el Plan preconiza no sólo atiende a la necesaria homogeneización de niveles de renta y de actividad interregionales, sino que, haciendo del territorio un autentico protagonista del desarrollo, aporta los nuevos factores de estabilidad y de integración a la comunidad nacional." (31)

Las características del III Plan son semejantes a las del I y II Plan. Destacamos por su carácter relativamente diferenciado:

- El carácter económico-social. Es relevante el interés en el texto de aglutinar ambos objetivos, pretendiendo que sea tan importante uno como el otro. El desarrollo económico, derivado de su necesidad para el progreso social; y por otro lado el Plan pretende ser eminentemente social, según se expone en el mismo.

Es también una novedad en el Plan, ligado con su aspecto social, la preocupación por los aspectos cualitativos del desarrollo. Aparecen por primera vez la preocupación por una mejora del medio ambiente y calidad de vida.

- Una visión prospectiva de la economía más a largo plazo. Es una novedad las proyecciones para las distintas variables más allá del período planificado de cuatro años.

- Una preocupación por desarrollar aquellos sectores con mayor posibilidad de crecimiento, y de mayor productividad.

- El nuevo enfoque del desarrollo regional, que pretende más que los dos anteriores realizar una planificación espacial, y no solo ser un medio de homogeneización de renta y de actividades interregionales.

- También es de destacar en el III Plan la enumeración de los grandes proyectos seleccionados de los diferentes sectores a realizar durante su vigencia, con el objetivo de romper estrangulamientos o proporcionar nuevos impulsos al desarrollo.

- Es interesante resaltar que en el Plan se hace hincapié en la necesidad de las inversiones públicas para la rentabilidad de las privadas, y de la necesidad de ambas para el desarrollo económico.

NOTAS

- (1) Véase: ESTAPE, F. "La Economía Española ante el III Plan de Desarrollo" Colegio Universitario San Pablo (C.E.U.), Madrid 1,972, págs 12 y 13.
- (2) Hay numerosos libros sobre la planificación francesa. Un estudio de la elaboración y ejecución de los planes franceses puede verse en la obra de: PASCALLON, Pierre, "La planification de l'économie française" Masson et Cie, Editeurs, París 1,974.
Un resumen de la formulación e implantación de los planes franceses puede verse CAVE, M. y Hare P. "Alternative Approaches To Economic Planning" op. cit, págs. 69-83.
- (3) PANIAGUA, F.J. "La ordenación del capitalismo..." op. cit, pág. 193-198.
- (4) Para PANIAGUA, F.J., op. cit, el Plan va más allá de la mera estabilización, y se dirige a "ordenar" el funcionamiento del sistema económico según el modelo de economía de mercado predominante en los países capitalistas avanzados, y que se corresponde con el capitalismo monopolista de Estado.
- (5) LIBERACION, según PANIAGUA, F.J.
- (6) Ibid, págs. 46-54.
- (7) Puede verse una síntesis del conjunto de medios del Plan de estabilización en: GAMIR, L. "Política Económica de España" tomo 1, Introducción "Instrumentos" Alianza, Madrid 1,980 págs. 60-67.
Otras publicaciones sobre el tema:
 - Ros Hombrevella y otros; "Capitalismo español; de la autarquía a la estabilización 1,939-59, Edicusa, Madrid 1,973.
 - Política Económica de España, Cátedra de Política Económica, Tomo II, Departamento de Publicaciones de la Universidad de Ciencias Económicas de la Facultad de Barcelona.
 - ULLASTRES, A. "El Plan de Estabilización de la economía española; realizaciones y perspectivas" en Ros Hombrevella, J. (Ed.) "Trece economistas españoles ante la economía española" Dikos-Tau, Barcelona 1,975.
- (8) Véase: ESTAPE, Fabián, "los problemas actuales de la economía española", Conferencia pronunciada el 9 de octubre de 1,958 en el Salón de actos del Instituto de Investigaciones Científicas, Asociación Católica de Dirigentes, Barcelona, 1,958.
- (9) PANIAGUA, F.J. op. cit, págs. 40-46.
- (10) PANIAGUA, F.J., op. cit, págs. 81-84 y 109-144.
- (11) "I Plan de Desarrollo Económico y Social 1,964-1,967", B.D.E. Madrid, 1,963 pág. 7.
- (12) ESTAPE, F. "I Plan de Desarrollo" Cátedra de Política Económica I, Departamento de publicaciones, Facultad de Ciencias Económicas de Barcelona, págs. 2 y 3.

(13) GUNTHER Richard, "Public Policy in a No-Party State, Spanish Planning and Budgeting in the Twilight of the Franquist Era", University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California y London, England 1,980.

En relación al proceso de elaboración de los Planes véase también; ALVAREZ RENDUELES, J. R. "La Planificación del Desarrollo en España" Información Comercial Española nº 500, abril 1,975.

(14) Las conclusiones a que llega el autor está basadas principalmente en entrevistas a funcionarios públicos españoles.

(15) Aunque el proceso de elaboración es semejante en los tres Planes, el autor se basa principalmente en el proceso seguido en el III Plan, Para un análisis del proceso de elaboración, Ver R. Gunther op, cit, págs. 179-284.

(16) ANDERSON Charles W. "The Political Economy of Modern Spain, Policy-Making in an Authoritarian System", The University of Wisconsin Press, and London 1,970, págs. 203-231.

(17) Ibid, pág. 204.

(18) La característica del "Presupuesto de Rentas" es que las rentas recibidas determinan el volúmen de gastos presupuestarios, R. Gunther op, cit, pág. 51.

(19) López Rodó tuvo influencia en el régimen mientras contó con el apoyo de Carrero Blanco. A principios de 1,973 perdió gran parte de su poder en la dirección de los gastos de inversión del gobierno al ser relevado del cargo de Ministro del Plan de Desarrollo, y ya definitivamente con el asesinato de Carrero Blanco a finales del mismo año al ser relevado en el gobierno, R. Gunther op, cit, pág. 219. Véase también; ROS HOMBRABELLA, J. "Política económica española (1,959-1,973)" Blume Barcelona, 1,979 págs. 38-42.

(20) "I Plan de Desarrollo Económico y Social 1,964-1,967", op. cit, págs. 46 y 47

(21) Según F. Estapé, el término social se añadió durante el periodo de elaboración del Plan, entre el Decreto de 23 de Noviembre de 1,962 y la Ley de 28 de Diciembre de 1,963, por la que se aprueba el I Plan, debido a la presión que en la ponencia y Plan ejercían los representantes de la Organización Sindical, Véase Estapé, F. "I Plan de Desarrollo" op. cit, pág. 1.

También J. L. Sampedro señala que el término social se añadió después de haberse elaborado el Plan, Ver; SAMPEDRO, J. L. "El Plan de Desarrollo español en su marco social" en Ros Hombravellas (Ed.) "Trece economistas españoles ante la economía española" Op, cit,

(22) "II Plan de Desarrollo Económico y Social 1,968-1,971", B.O.E., Madrid, 1,967, pág. 69-71.

(23) "III Plan de Desarrollo Económico y Social 1,972-1,975", B.O.E., Madrid, especialmente págs. 9-13 y 139-145.

Decreto 15 junio 1,972, nº 1,541/72 (Presidencia), Plan de Desarrollo Económico y Social, Aprueba el texto refundido del III Plan para 1,972-1,975 B.O.E. de 16 de junio 1,972.

(24) "III Plan de Desarrollo Económico y Social 1,972-1,975" op. cit, pág. 11.

(25) Ibid, pág. 12.

(26) Ibid, pág. 10.

(27) Ibid, pág. 10. Según R. Gunther, la participación de los agentes económicos en el proceso de decisiones era más teórica que real, como ya se ha visto.

(28) Ibid, pág. 142.

(29) Ibid, págs. 97-137.

(30) Decreto 15 junio 1,972, B.O.E. de 16 de junio 1,972.

(31) "III Plan de Desarrollo Económico y Social 1,972-1,975". op. cit. pág. 13.

3.2. Objetivos generales de los Planes de Desarrollo

3.2.1. "I Plan de Desarrollo Económico y Social 1.964-1.967"

El objetivo central expuesto:

"El Plan de Desarrollo se propone conseguir, al ritmo más rápido posible y en condiciones de estabilidad económica, la elevación del nivel de vida, el desenvolvimiento de la cultura y el logro de un mayor bienestar para todos los españoles, al servicio de la dignidad y libertad de la persona." (1)

Más adelante se señala la preocupación por satisfacer las necesidades de las generaciones venideras:

"El Plan pretende no solo satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población actual, sino también preparar el porvenir inmediato de la juventud de hoy y de la generación venidera."

De la exposición del Plan se pueden extraer como objetivos programados: (2)

1 Desarrollo económico.

a) Expansión económica. Este es el objetivo central del I Plan de Desarrollo. Se entiende este objetivo como el logro del máximo nivel de producción de bienes y servicios. El sistema elegido para su consecución es el del mercado competitivo,

"Es objetivo económico primordial producir en las mejores condiciones de calidad y precio, el mayor volumen posible de bienes y servicios demandados en un mercado competitivo." (3)

También se refuerzan la elección del sistema al exponer la necesidad de flexibilizar el mismo,

"Garantizar la libertad de elección de los consumidores en un mercado competitivo de acceso a los diversos puestos de trabajo y de decisión de las propias actividades empresariales" (4)

b) Estabilidad. En el Plan queda manifiesto que la expansión económica debe efectuarse sin desequilibrios económicos,

"Evitar que se produzcan excesos de la demanda global de la economía que hayan de traducirse en alzas de precios o en desequilibrios graves en la balanza de pagos." (5)

c) Distribución del desarrollo. También se expone en el texto la necesidad de que el desarrollo económico beneficie a la colectividad (objetivo social), y no solo a las generaciones presentes sino futuras. (6)

d) Pleno empleo. Se trata de un objetivo conectado con el de la "expansión económica". Se entiende éste, como el conseguir el máximo aprovechamiento de este recurso, dotándolo de una mejor preparación,

"Utilizar de modo más completo y eficaz el factor trabajo dotándolo de la formación profesional más adecuada y creando cuadros dirigentes en todos los niveles laborales." (7)

2 Integración con la economías exterior. Este es un objetivo que se considera base de partida de la formulación del Plan,

" Si la situación actual de la economía española y su deseo de progresiva integración con el exterior constituyen el punto de partida para la programación económica..."

También se manifiesta este objetivo conectándolo con el de la expansión económica,

"Asegurar el aumento y diversificación de nuestras exportaciones de bienes y servicios y un normal abastecimiento de materias primas y de bienes bienes de equipo." (8)

3 Objetivos sociales. Los objetivos sociales que se extraen son:

a) Una mejor distribución de la renta. En el Plan se expone la necesidad de conseguir la "integración social",

"La integración social, o sea el aumento de renta de los diversos sectores de la sociedad, y la reducción progresiva de las diferencias de los distintos niveles de vida." (9)

También como se ha dicho, se expone este objetivo relacionandolo con la expansión económica,

" Distribuir los bienes y servicios a través del proceso de formación de las rentas de un modo cada vez más justo." (10)

b) Movilidad social. Objetivo dirigido a ascensos personales en la vida social,

"La movilidad social, entendida como el ascenso a las más elevadas condiciones sociales y profesionales en plena igualdad de oportunidades." (11)

c) Promoción social, entendida como el acceso a la formación, a la propiedad, etc.. Se expone,

"La promoción social, es decir, el acceso a la formación humana y cultural, a la enseñanza técnica, a la propiedad en sus diversas formas y a las responsabilidades de la gestión empresarial y del ejercicio de actividades económicas y sociales." (12)

Los objetivos instrumentales que se exponen en el Plan y que se dirigen a alcanzar el crecimiento económico pretenden:

- una reforma de las estructuras productivas para un mayor aprovechamiento de los recursos.

- un crecimiento de los recursos destinados a la inversión y su aprovechamiento, y paralelamente fomento del ahorro interno y externo.

- incrementar la productividad gracias a una mejor formación humana, incorporación tecnológica, etc.

- una mayor apertura al exterior.

Las medidas instrumentales que se explicitan en el Plan son pues:
(13)

a) modificación de las estructuras productivas, tal que lleve a una racionalización de la producción. El Plan propone:

- un crecimiento de la productividad que se verá favorecida por la liberalización del comercio exterior, fomento de la competencia interna, selección de las inversiones públicas, y orientación de la inversión privada

- una política de concentración de las explotaciones, en la mayoría de los casos excesivamente fragmentada. Se expone que serán prioritarios, con este objetivo, el sector exportador y comercial

- fomento de la investigación, con prioridad para el sector agrícola.

b) Incremento de la inversión en relación al PNB, con el fomento del ahorro interno y externo.

c) Selección y coordinación de las inversiones con criterios de racionalidad económica, tal que asegure el máximo producto social, y que tenga en consideración el capital de utilidad pública.

d) Expansión de las exportaciones, incrementando el porcentaje de éstas en relación al PNB, con el objetivo de poder atender a las importaciones.

e) Promoción de un mercado flexible y competitivo.

f) Incremento de la productividad mediante la extensión de la enseñanza, el perfeccionamiento tecnológico, la modernización de equipos, la racionalización de la producción y de la dimensión de las explotaciones, capacitación profesional, la movilidad del trabajo y del capital y la óptima utilización de los recursos productivos.

g) Perfeccionamiento del sistema financiero, con el objetivo de conseguir un eficaz mercado de crédito y de capitales.

h) Racionalización administrativa, con el objetivo de aumentar su eficacia, asegurando que el funcionamiento de la gestión administrativa responda a criterios de economía, celeridad y eficacia.

Las medidas instrumentales para conseguir estos objetivos se englobarían principalmente:

- Plan de inversiones Públicas. (14)

- Política fiscal, especialmente la revisión de los impuestos indirectos, exenciones, y regímenes especiales con el objetivo de incrementar la inversión, ahorro, exportaciones, etc.

- Política financiera y crediticia. Este instrumento es utilizado tanto para la financiación del desarrollo como para la consecución del equilibrio económico. Para el logro del primer objetivo, ligado al segundo, se establecerá: un crecimiento ordenado del crédito bancario; instauración de un mercado de dinero que en el futuro desempeñe un papel en la regulación de la oferta monetaria y del tipo de interés; medidas a favor de la autofinanciación de las empresas.

- Políticas sectoriales (15): comercio interior, comercio exterior políticas agraria, industrial, transportes, enseñanza, vivienda, y turismo.

Los objetivos instrumentales para conseguir la estabilidad interna y externa son (16):

- Control del volumen de gastos del sector público. Estos estarán en función de las posibilidades de obtención de los ingresos.

- Expansión de los ingresos procedentes del exterior, por un crecimiento de las exportaciones, del turismo, y de las entradas de capital, tal que pueda hacer frente al incremento que experimentarán las importaciones.

- Vigilancia por el sector público de la evolución del coste de la vida. Se espera que se conseguirá la estabilidad de los precios gracias al mercado competitivo, contribuyendo además las importaciones y la política de coordinación de rentas. En el Plan se expone que las rentas de los distintos factores o sectores deberán incrementarse de acuerdo con el crecimiento de la productividad de la economía,

"Las rentas de los distintos factores y sectores productivos mantendrán una adecuada proporción, adaptándose en cada momento al aumento de la productividad de la economía española en su conjunto" (17).

Los instrumentos a utilizar será la política fiscal y monetaria, especialmente el control de la oferta monetaria, intervención en el tipo de interés, e impuestos sobre el consumo.

Los objetivos instrumentales para el logro de una mejora social son (18):

- El desarrollo regional, cuyo objetivo es lograr una disminución de las diferencias geográficas de renta,

"Se favorecerá el desenvolvimiento de las diversas zonas geográficas para conseguir la participación equilibrada de todas ellas en el bienestar económico y social" (19).

Los objetivos son: fomento de la industrialización, mejora agraria, y modernización de los servicios.

Las medidas de actuación serán:

a) La creación de polos de promoción y de desarrollo industrial en zonas de baja renta, pero con recursos potenciales.

b) Política de estímulos y programas concertados con las corporaciones locales con el fin de aprovechar recursos e iniciativas locales.

c) Reforma de las estructuras agrarias de baja productividad, a través del riego, concentración parcelaria, asociación de explotaciones.

d) Orientar la movilidad laboral (migraciones internas y externas) de acuerdo con los objetivos de desarrollo.

Estas medidas señaladas van dirigidas, además de una mayor igualdad social, a un mayor aprovechamiento de los recursos, y por lo tanto a la consecución de una mayor expansión económica. Pues, se pretende:

- Desarrollo industrial en zonas con posibilidades de desarrollo.
- Reforma de las estructuras agrarias, lo que incrementará la productividad del sector.
- Aprovechamiento de los recursos no utilizados o infrautilizados, especialmente la fuerza laboral, facilitando su traslado.

Otros instrumentos utilizados para el logro de la mejora social serán:

- Plan de Inversiones Públicas (20)
- Política fiscal. En el Plan se señala que se pretende una acción redistributiva en favor de los receptores de rentas más modestas. Se acentuará el carácter progresivo de los impuestos de renta personal, sucesiones, y lujo.
- Política crediticia, especialmente de las cajas de ahorro. Deberán servir de instrumentos de expansión del crédito para el acceso de los trabajadores a la propiedad y desarrollo de pequeñas explotaciones.
- Política laboral y de promoción social. Se instrumentarán como medidas para una mejora social la política salarial que pretende conseguir la máxima ventaja real posible para el sector laboral. Se fijará un nivel de salario mínimo. También se abordará una importante modificación en el sistema de la seguridad social.
- Política de enseñanza. El objetivo es conseguir en breve plazo los servicios mínimos de enseñanza a todos los españoles.
- Política de la vivienda. Especialmente las ayudas se concentrarán en las viviendas destinadas a los niveles sociales peor dotados. También se fomentará las inversiones de tipo urbanístico, etc.

Un análisis de los objetivos programados muestra que algunos de los objetivos (especialmente sociales) quedan relegados a un segundo plano, siendo más bien una declaración de buenas intenciones.

El objetivo real que se desprende es el del máximo crecimiento de la renta, que se espera conseguir con crecimientos en la productividad del sistema. La mayoría de los objetivos instrumentales se dirigen a una ex-

pasión de la producción. Incluso alguno de los objetivos sociales (promoción social, desarrollo regional) tienen también como objetivo un mayor y mejor aprovechamiento de los recursos, mejora de las estructuras etc., que provocará crecimientos de la productividad y de la producción de bienes y servicios.

Se puede decir que son pocos los objetivos instrumentales que se dirigen únicamente a una mejora social, teniendo en la mayoría de los casos la doble finalidad: económica y social.

Se puede pues señalar que la filosofía de este Plan es más bien la de desarrollar primero y distribuir después (21).

CUADRO SINOPTICO

OBJETIVOS DEL I PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1.964-1.967

A) DESARROLLO ECONOMICO

- (
- (incrementos de (-reforma de estructuras
- (productividad (-formación humana
- ((-desarrollo tecnológico
- ((-apertura al exterior
- 1) Crecimiento económico (
- (- incrementos de los recursos destinados a inversión
- (- fomento del ahorro interno y externo
- (- perfeccionamiento del sistema financiero
- (- racionalización administrativa

- (- control del volumen de ingresos y gastos del Sector
- (Público
- (- expansión de los ingresos procedentes del exterior;
- 2) Estabilidad (incremento de las exportaciones y del turismo y
- (entradas netas de capital,
- (- vigilancia del Sector Público en la función de pre-
- (cios, que se piensa conseguir a través de las im-
- (portaciones y una política de coordinación de
- (rentas,

- 3) Pleno empleo

B) INTEGRACION ECONOMICA CON EL EXTERIOR

C) MEJORAS SOCIALES

- (- distribución de los beneficios del desarrollo
- ((- fomento industrialización
- 1) Mejor distribución de (- desarrollo regional - mejora agraria
- renta ((- modernización servicios
- (- servicios sociales

- (- movilidad social
- 2) Mayor igualdad de (
- oportunidades (
- (- promoción social

- Pleno empleo productivo y libremente elegido. En el Plan se señala que su consecución representa un logro social, y además coadyuvará a la transformación de las estructuras productivas (desarrollo económico)

- Distribución funcional y personal de la renta más equitativa. Se espera conseguir a través de la política salarial, fiscal y de servicios de carácter social.

- Desarrollo regional, con el objetivo de corregir los equilibrios espaciales. Se utilizarán una amplia gama de instrumentos sobre los tres sectores: agricultura, industria, y servicios.

- Extensión de la cultura a estratos de la población cada vez más amplios, con el objetivo de una mayor igualdad de oportunidades y de renta. En el Plan se señala que deberán también tenerse en cuenta que su expansión promoverá el desarrollo económico, ya que es el hombre el que constituye la fuerza impulsora y dinámica del crecimiento.

El análisis de los objetivos expuestos en el II Plan muestra que aunque el objetivo principal es muy similar al primero, es decir, el crecimiento de la renta, hay una mayor preocupación por que este objetivo se logre con estabilidad interna y externa, y así se expone en el Plan. Los desequilibrios económicos fueron un problema que se manifestaron durante la vigencia del I Plan de Desarrollo, y llevó al Gobierno a la fijación de una nueva paridad de la peseta (Decreto de 19 de Noviembre de a. 967) y las medidas complementarias (Decreto /Ley de 27 de Noviembre). En el Plan pues, se explicita la necesidad del desarrollo con estabilidad para un desarrollo duradero, y la estabilidad como medio de mejora social.

Al objetivo "desarrollo con estabilidad" se dirigen una amplia gama de objetivos instrumentales: racionalización de las estructuras productivas, reestructuración de sectores, adecuación de la oferta a la demanda, educación, incremento de las exportaciones, selección de inversiones, perfeccionamiento del sistema bancario... Hay que destacar en el II Plan una mayor preocupación por un mayor aprovechamiento de los recursos, y la necesidad de una asignación más selectiva en su aplicación.

En el II Plan se destaca también una mayor preocupación por los objetivos sociales. Un conjunto de objetivos y medidas se articulan con este objetivo: la estabilidad, pleno empleo, política salarial, fiscal, servicios sociales (educación y cultura, sanidad etc.), desarrollo regional...

Muchos de los objetivos y medidas reseñadas contribuyen también al desarrollo, y su finalidad doble se expone en el Plan (educación, desarrollo regional, pleno empleo ...).

Así pues, se desprende del Plan que el objetivo de la estabilidad económica es un objetivo importante en este Plan, y que hay una mayor atención que en el I Plan al logro de los objetivos sociales. (27)

CUADRO SINOPTICO

OBJETIVOS DEL II PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1.968-1.971

A) DESARROLLO ECONOMICO

- 1) Crecimiento económico
 - (- racionalización de las estructuras productivas
 - (- flexibilización del mercado
 - (- nuevo planteamiento de la actividad empresarial
 - (- reestructuración y reconversión de sectores
 - (- dotación de "economías externas"

- 2) Estabilidad interna y externa
 - (- expansión de las exportaciones
 - (- selección de inversiones con criterios de rentabilidad económica
 - (- perfeccionamiento del sistema financiero
 - (- adecuación de la Oferta a la Demanda, (actuaciones sobre la oferta)
 - (- vigilancia sobre la Demanda

B) MEJORAS SOCIALES

- 1) Saneamiento productivo
- 2) Estabilidad económica
- 3) Pleno empleo

- 4) Mayor igualdad de oportunidades
 - (- movilidad social
 - (
 - (
 - (- promoción social

- 5) Distribución más equitativa de la renta
 - (
 - (
 - (- desarrollo regional
 - (
 - (- servicios sociales
 - (- política salarial

 - (- fomento industrialización
 - (- mejora agraria
 - (- modernización de los servicios

3.2.3. Objetivos generales del "III Plan de Desarrollo 1.972-1.975"

En el III Plan se expone,

"Son finalidades primordiales la constante elevación del nivel de vida, una mejor distribución personal, funcional, sectorial y regional de la renta, dentro de las exigencias de la justicia social, y la ordenación de todos los recursos disponibles al servicio del hombre, en su dimensión personal y familiar, y del bien común de la nación.

Son objetivos generales del Plan la mejora de la estructura y de los procesos productivos, una mejor integración en la economía mundial, la consecución y mantenimiento de la estabilidad interna y externa del sistema económico y el aseguramiento del pleno empleo." (28)

Son objetivos programados según se extraen del texto (29):

1 Desarrollo económico con estabilidad interna y externa. Se propone conseguir el máximo crecimiento compatible con la estabilidad interna y externa.

Son objetivos fundamentales para el logro de este objetivo:

a) Mejora de la productividad y competitividad. Es necesario,

- Reestructuración de los sectores con criterios de lograr mayor competitividad de estos frente al exterior; ésto comportará una modernización de las estructuras productivas. Esta acción se dirige al sector agrícola, y muy especialmente al sector industrial. Es también necesaria una mejora en el sector de comercialización y de distribución interna.

- Desarrollo sectorial selectivo,

"se ha diseñado una estrategia de desarrollo económico y social para los próximos años apoyado en criterios de selectividad..." (30)

Deberán aprovechar los sectores más productivos y competitivos en relación con el exterior; estos sectores podrán aprovecharse de las economías de escala, derivado del proceso de integración.

- Desarrollo de la investigación y de la tecnología, objetivo prioritario en el III Plan, ya que su desarrollo es un factor decisivo para el crecimiento de la productividad y competitividad de la producción española.

- Fortalecimiento del mercado por ser el mecanismo adecuado de asignación de recursos.

b) Perfeccionamiento del sistema financiero para una adecuada canalización de los recursos financieros.

c) Potenciación de los sectores productivos por parte del sector público, a través de las inversiones productivas con el fin de rentabilizar la inversión privada y evitar posibles estrangulamientos de determinados sectores.

2 Integración económica con el mercado europeo. Este es un objetivo reiterado en los tres planes e incluso planteado anteriormente.

En el Plan se señala la necesidad de tener en cuenta El Acuerdo con la Comunidad Económica Europea en la política de desarrollo.

Son objetivos instrumentales:

a) La reestructuración de los sectores de acuerdo con la factura integración. Se trata de un objetivo instrumental ligado al desarrollo como ya se ha expuesto; implica crecimiento selectivo de los sectores, incorporación tecnológica, etc.

b) Fomento de la exportación y adecuación de la estructura arancelaria.

3 Mejoras sociales. En la exposición del Plan se señala su finalidad eminentemente social.

El mayor bienestar social espera alcanzar:

- Una mejor distribución de los beneficios del desarrollo, lo que implica una mayor igualdad personal y geográfica de renta.

- Una mayor igualdad de oportunidades de todos los españoles

- Una acción dirigida a subsanar los costes sociales del desarrollo

En el Plan se lee,

"...el III Plan subraya, una vez más su finalidad eminentemente social. La aplicación de la Ley de Educación -que fue sector estratégico en el II Plan- la promoción social, el mantenimiento del pleno empleo, la mejora de la Seguridad Social, el impulso a la construcción de viviendas y, en general, la ampliación de oportunidades a todos los españoles, son directrices que mantienen una actual vigencia." (31)

Son objetivos instrumentales:

a) La política educativa y formación en general. Representa la continuación de la política del II Plan en este sector, que fue considerado estratégico. Este Plan pretende dar mayor prioridad a la formación profesional. También se declara la necesidad de la obligatoriedad en la enseñanza general básica durante la década de los setenta.

Es de hacer notar la influencia positiva de la educación y formación en general para el desarrollo económico; puede también considerarse un instrumento para la consecución de este objetivo.

b) Pleno empleo y movilidad social. Se trata también de un objetivo reiterado en los tres planes. Está también conectado con el objetivo del desarrollo económico. En el Plan se señala también como objetivo la mejor utilización del trabajo,

"El pleno empleo y la mejor utilización del trabajo constituyen objetivo fundamental de la política de desarrollo económico."
(32)

Ligado a este objetivo, se programa que la reestructuración de sectores deberá tener en cuenta el impacto sobre el empleo, con el fin de prever sus efectos negativos.

Se señala la necesidad de promover la movilidad laboral, incorporación de la mano de obra femenina...

c) Satisfacción mayor de las necesidades colectivas. Se persigue este objetivo a través de:

- Mejoras en la "Sanidad y Seguridad Social",

"La Seguridad Social será instrumento eficaz de una política de rentas progresivas." (33)

El logro de este objetivo instrumental repercute en el desarrollo económico, pero no es bajo esta perspectiva por la que la sociedad debe decidir las inversiones que se destinan a este fin, según se expone en el Plan.

Es de destacar, en el Plan, la exposición relativa a la necesidad de un sistema de pensiones que tienda a la homogeneización de tales prestaciones en los distintos regímenes de la Seguridad Social, así como su revalorización y actualización periódica.

En el Plan se señala en el campo de la sanidad la mejora, especialmente, de la sanidad rural y comarcal, así como la coordinación de la asistencia hospitalaria.

Otro aspecto a mejorar señalado en el Plan es el de la asistencia social.

- Urbanismo, construcción de viviendas y protección del medio ambiente. Se pretende paliar principalmente los costes sociales del desarrollo (migración y consiguiente aglomeración en las ciudades, contaminación, etc.). La protección del medio ambiente como objetivo aparece por primera vez en el III Plan de Desarrollo.

La mayor atención en relación a una mayor satisfacción de las necesidades colectivas, lleva a la necesidad de fortalecer el sector público (objetivo instrumental programado),

"Estas nuevas facetas del desarrollo socioeconómico implican necesariamente la satisfacción de un volumen cada vez mayor de necesidades colectivas. Y esto plantea otro frente que el III Plan debe atender: el fortalecimiento del sector público. Esta tarea es imprescindible tanto para afrontar la financiación de todas estas necesidades como para permitir que el proceso de desarrollo se desenvuelva con estabilidad." (34)

El fortalecimiento del sector público lleva implícito la modernización del sistema fiscal (fuente de recursos del sector público) y una mayor disciplina de los gastos (de acuerdo con la rentabilidad socioeconómica de las inversiones). En este sentido tienen relevancia las inversiones públicas sociales del Plan.

d) Desarrollo regional. Este objetivo instrumental adquiere una nueva dimensión en este Plan. Así, el Plan pretende abordar la visión global del territorio español y proyectar el desarrollo a nivel espacial. Es en este marco, en que se proyecta una mayor igualdad a nivel geográfico como en el I y II Plan, actuaciones dirigidas a paliar los costes sociales del desarrollo económico, defensa de la naturaleza etc.,

"El desarrollo regional debe entenderse en su más amplio sentido; no pueden considerarse como un conjunto de acciones desligadas de una visión global y vertebrada de la totalidad de la geografía española. Por ello, en el planteamiento regional del III Plan se integran los problemas de las áreas metropolitanas, las áreas urbanas, y las áreas rurales." (35)

El análisis de los objetivos del III Plan de Desarrollo nos lleva a destacar respecto de los planes anteriores:

- La doble finalidad del Plan: crecimiento y bienestar (económico y social). A ambos objetivos se instrumentan numerosos objetivos intermedios. Se pretende un desarrollo paralelo de ambos. Aparecen en este Plan por primera vez la preocupación por algunos aspectos del medio ambiente (contaminación, defensa de la naturaleza...); se plantea el objetivo de paliar los costes sociales del desarrollo.

- La visión espacial del desarrollo económico. Los objetivos del desarrollo regional son más amplios que en el I y II Plan.

- La selectividad en el desarrollo de los sectores productivos, cuyos criterios deben basarse en la productividad, la competitividad, incorporación tecnológica... . Aparece la necesidad de desarrollar los sectores punta.

- Una mayor importancia dada a la investigación y a la tecnología para la consecución del crecimiento de la productividad.

- Una mayor incorporación del sector público al desarrollo económico, y la necesidad de su fortalecimiento. Esto no quiere decir que se abandone la economía de mercado, sino que se pretende con ello revitalizar ésta, rentabilizando más sus inversiones.

CUADRO SINOPTICO

OBJETIVOS DEL III PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1.972-1.975

A) Desarrollo económico

- 1) expansión económica
 - 2) estabilidad
- (- mejoras productividad
 - (- y competitividad
 - (- restructuración sectores
 - (- desarrollo selectivo
 - (- investigación y tecnología
 - (- perfeccionamiento del sistema financiero
 - (- potenciación del sector productivo del Sector Público

B) Integración

- 1) mejoras comercio exterior
- (- mejoras en la competitividad; restructuración de sectores
 - (- fomento de las exportaciones
 - (- adecuación de la estructura arancelaria

C) Mejoras sociales

- 1) mejor distribución de los beneficios del desarrollo
 - 2) mejor igualdad de oportunidades
 - 3) subsanación de los costes sociales del desarrollo económico
- (- pleno empleo y movilidad social
 - (- promoción social
 - (- atención a las necesidades colectivas
 - (- desarrollo regional
 - (- dotación equipo colectivo
 - (- mejora agraria y pesquera
 - (- fomento industrialización
 - (- modernización servicios

3.2.4. Similitudes y diferencias en los objetivos generales de los tres Planes de Desarrollo

Las diferencias en la exposición de los objetivos generales de los tres planes no son muy marcadas. Los objetivos programáticos se mantienen en los tres planes. Las diferencias aparecen en los objetivos instrumentales, en la importancia dada a cada uno de éstos, así como en la concreción de los instrumentos a utilizar para el logro de estos objetivos.

De su análisis se puede destacar:

- En los tres planes aparece como objetivo prioritario el máximo crecimiento de la renta con estabilidad interna y externa; sin embargo una mayor preocupación para el logro de la estabilidad se desprende en el II Plan, que se corrobora al analizar los objetivos cuantitativos del Plan.

- En los tres planes se persigue un perfeccionamiento del sistema de mercado (más flexible y competitivo) como medio de lograr el crecimiento económico. El sector público coadyuvará a este objetivo. A lo largo de la planificación se desprende una tendencia a una mayor necesidad de intervención del sector público para el logro de los objetivos programados, pero siempre en el marco de la planificación indicativa. En el III Plan se expone la necesidad del fortalecimiento del sector público, como objetivo instrumental.

- Otro objetivo marcado en los tres planes es la progresiva integración de la economía española con el exterior. Representa la opción por una economía abierta y a este objetivo se instrumentarán diversos medios (reestructuración de sectores, crecimiento de la productividad, mayor competitividad, etc.). En el II Plan se explicita como objetivo la integración con la CEE, y es durante el mismo cuando se firma el Acuerdo Preferencial con el Mercado Común, que representa el primer paso en la consecución de este objetivo.

- En los tres planes se marca la consecución de objetivos sociales, dirigidos a una mayor igualdad de oportunidades para todos los españoles, y una más justa distribución de la renta. Sin embargo la importancia dada a este objetivo es muy diferente en los tres planes. Es de señalar una progresiva preocupación en la consecución del mismo a lo largo

de la planificación española. Es expresamente manifiesta en el II y III Plan. En este último su carácter eminentemente social.

Dentro de los objetivos sociales dirigidos a una mayor igualdad de la renta hay que destacar el objetivo programado del desarrollo regional, objetivo fundamental en los tres planes. Pretende una disminución de la desigualdad a nivel espacial. Pero, este objetivo tiene repercusiones positivas en el desarrollo económico, y es bajo esta doble perspectiva que es enfocado en la planificación española. Como ya se ha dicho, en el III Plan el enfoque dado a este objetivo es mucho más amplio que en los dos anteriores (36).

También el pleno empleo, movilidad social y promoción social, son también objetivos sociales de los tres planes de desarrollo. Estos objetivos tienen repercusiones en el nivel del bienestar general tanto por su repercusión económica como social. Así aparece en los planes, que se utiliza el pleno empleo a veces como objetivo instrumental para uno de los dos grandes objetivos, o para los dos.

- A nivel de objetivos instrumentales es de destacar la preocupación en los tres planes en la mejora de la productividad y competitividad de la economía, y con este objetivo se programa la reestructuración de sectores, flexibilidad del mercado, etc.. Esta preocupación parece manifestarse progresivamente. Mientras que en el I Plan se preocupa de una mayor utilización de los recursos productivos, en el II y III Plan se pretende una asignación más selectiva. En el II Plan se plantea la necesidad de un nuevo enfoque de la función empresarial, selección de inversiones con criterios de rentabilidad... En el III Plan se plantea la necesidad de un desarrollo selectivo con potenciación de los sectores con mayores posibilidades de crecimiento de la productividad, más competitivos, y ligado con este objetivo el desarrollo de los sectores punta.

- También en los tres planes se plantea la necesidad de un perfeccionamiento del sistema financiero (objetivo instrumental para el desarrollo con estabilidad).

- En relación a la preocupación por el crecimiento de las relaciones de nuestra economía con el exterior, en los tres planes se programa un incremento de las exportaciones, que se trata de un objetivo instrumental para la consecución del desarrollo con estabilidad e integración con el exterior. Es de señalar que en el I Plan se expone la necesidad de fo-

mentar el ahorro exterior para financiar el desarrollo, y en el III Plan la necesidad de una mejora de las estructuras arancelarias.

- Por último es necesario resaltar en el II y III Plan la programación de un desarrollo selectivo. En el II Plan se habla de apoyar determinados sectores estratégicos (agrario, enseñanza y formación profesional, transportes y comunicaciones, vivienda y estructuras urbanas). Se proclama como objetivo instrumental la dotación de economías externas. En el III Plan se declara prioritario la investigación y la tecnología, el desarrollo regional, y en general la promoción de aquellos sectores con mayores posibilidades de crecimiento, así como promover aquellas actuaciones públicas que repercuten favorablemente en la iniciativa privada rentabilizando sus inversiones.

- Finalmente en el III Plan es de señalar la preocupación por subsanar los costes sociales del desarrollo, objetivo nuevo en la programación española. Sin embargo, determinados instrumentos que se dirigen a este objetivo se abordaron en el I Plan, y en mayor medida en el II Plan (vivienda, estructuras y servicios urbanos). En cambio, otros aspectos abordados son nuevos (actuación en defensa de la naturaleza, contra la contaminación del aire y del agua, y contra el ruido ambiental).

CUADRO SINOPTICO

OBJETIVOS E INSTRUMENTOS COMUNES DE LOS TRES PLANES DE DESARROLLO

A) Objetivos

- 1) objetivos generales
 - (- desarrollo económico social
 - (
 - (- integración con el exterior
 - (
 - (- mejoras sociales (
 - (- distribución más justa de la renta
- 2) objetivos instrumentales
 - (- pleno empleo
 - (- estabilidad interna y externa
 - (- desarrollo regional
 - (- movilidad social y promoción social
- 3) objetivos subsidiarios del desarrollo, estabilidad e integración
 - (- incrementos de la productividad y competitividad (res-
 - (- estructuración de sectores)
 - (- mayor flexibilidad del mercado
 - (- perfeccionamiento del sistema financiero
 - (- fomento de exportación

B) Instrumentos

- 1) de desarrollo económico y estabilidad
 - (- plan de inversiones públicas
 - (- política fiscal
 - (- política monetaria y crediticia
 - (- políticas sectoriales
- 2) de mejoras sociales
 - (- política rentas
 - (- promoción de los servicios sociales; plan
 - (- inversiones públicas (especialmente)
 - (- política fiscal con fines redistributivos
 - (- política crediticia y de subvenciones

CUADRO SINOPTICO

OBJETIVOS NO COMUNES DE LOS TRES PLANES DE DESARROLLO

A) Objetivos generales

III Plan: - subsanación de los costes sociales del desarrollo

B) Objetivos instrumentales de desarrollo, estabilidad e integración

I Plan: - incremento de los recursos destinados a la inversión
- fomento ahorro interno y externo
- control volúmen ingresos y gastos del Sector Público
- vigilancia de precios por parte del Sector Público

II Plan: - importancia en la dotación de economías externas, Elección de sectores estratégicos
- nuevo planteamiento de la función empresarial
- selección inversiones con criterios de rentabilidad
- vigilancia "precios"

III Plan: - desarrollo selectivo, Importancia a la investigación y tecnología
- potenciación del sector productivo del Sector Público
- adecuación de la estructura arancelaria

NOTAS

- (1) I Plan de Desarrollo Económico y Social 1,964-1,967 op. cit. pág. 44.
- (2) Ibid. págs. 41-42 y 61-65.
- (3) Ibid. pág. 41, esta idea se refuerza en la pág. 61.
- (4) Ibid. pág. 41.
- (5) Ibid. págs. 41 y 42.
- (6) En la exposición de las características del Plan, se desprendía una elección a favor de considerar más a la generación presente que futura.
- (7) Ibid. pág. 42.
- (8) Ibid. pág. 42.
- (9) Ibid. pág. 41.
- (10) Ibid. pág. 41.
- (11) Ibid. pág. 41.
- (12) Ibid. pág. 41.
- (13) Ibid. pág. 42 y 61-73.
- (14) Su análisis se realiza en el capítulo 3. 5.
- (15) El análisis de los sectores se realiza en el capítulo 3. 4.
- (16) Ibid. pág. 61.
- (17) Ibid. pág. 61.
- (18) Ibid. págs. 42 y 61-73
- (19) Ibid. pág. 42.
- (20) Su análisis se realiza en el capítulo 3. 5.
- (21) A semejantes conclusiones llega el estudio realizado por el Servicio de Estudios del Banco Urquijo, basado en el análisis de las disposiciones de relevancia económica identificadas en las publicaciones oficiales durante el período 1,959-1,969. Véase:

SERVICIO DE ESTUDIOS DE BARCELONA DEL BANCO URQUIJO "Objetivos e Instrumentos de la Política Económica Española 1.959-69", Moneda y Crédito, Madrid 1.973, págs. 167-176.

(22) II Plan de Desarrollo Económico y Social 1.968-1.971 op. cit. pág. 149.

(23) Ibid. pág. 135, 149 y 150

(24) Ibid. pág. 135.

(25) Ibid. pág. 149.

(26) Ibid. pág. 150.

(27) Más adelante, con el análisis de otros capítulos se refuerza esta conclusión.

(28) Decreto 15 de junio 1.972 aprueba el Texto refundido del III Plan de Desarrollo Económico y Social 1.971-1.975, B.O.E. 16 de junio de 1.972.

(29) Principalmente el Decreto 15 de junio 1.972 op. cit. y III Plan de Desarrollo Económico y Social 1.972-1.975 págs. 141-168 y 9-13.

(30) III Plan... Ibid. pág. 144.

(31) III Plan op. cit. pág. 141.

(32) Ibid. pág. 145.

(33) Ibid. pág. 147.

(34) Ibid. pág. 143.

(35) Ibid. pág. 143.

(36) Para un análisis de la planificación regional en los Planes de Desarrollo, véase: RICHARSON, Harry W, "Política y planificación del desarrollo regional en España", Alianza Editorial, Madrid 1.976, págs. 119-138.

3.3. Objetivos específicos de los Planes de Desarrollo

3.3.1. "I Plan de Desarrollo Económico y Social 1.964-1.967" (1)

El objetivo prioritario del máximo crecimiento de PNB se concreta en el Plan en un 6 por 100. En el Plan se realizan previsiones para las distintas variables macroeconómicas con el objetivo de mostrar la consistencia y viabilidad del Plan (cuadro 1).

Las tasas de variación anual acumulativa programadas son:

	<u>Tasa anual acumulativa</u>
Producto Nacional Bruto	6,-
Consumo privado	5,5
Consumo público	5,-
Formación bruta de capital	9,-
Exportaciones	10,-
Importaciones	9,-

La renta nacional se espera alcance, en 1.967, 905 miles de millones de pesetas para una población de 32,16 millones, lo que supone una renta por habitante de 469 dólares.

El ritmo de crecimiento fijado para el PNB se basa en la hipótesis de un crecimiento del 1 por 100 para la población activa y del 5 por 100 para la productividad.

La tasa de variación de la productividad depende de múltiples variables: distribución de la producción por sectores y su evolución, las inversiones que se realicen, mejoras en la formación humana, mejoras en la dirección, etc. .

Las previsiones realizadas sobre la población activa y su distribución por sectores (cuadro 2), se han basado en las proyecciones de la población por sexo y edad para 1.967, según el INE. Después se ha procedido a una desagregación por sectores.

También se han previsto los incrementos porcentuales de la productividad por sectores, según experiencia reciente de España y de otros países según se expone en el Plan. Se espera se logren gracias a mayores facilidades para el abastecimiento de materias primas, bienes de equipo, mejora de los métodos de producción y selección de inversiones.

Las previsiones sobre la tasa de la variación de la población activa, productividad, y producción por sectores son los siguientes:

<u>TASA ANUAL DE VARIACION ACUMULATIVA</u>			
	<u>Población</u> <u>activa</u>	<u>Productividad</u>	<u>Producción</u> <u>sectores(1)</u>
Sector primario (a)	-1,5	4,5	2,9
Sector secundario (b)	2,9	5,5	8,6
Sector terciario	2,2	3,7	6,-
Global	1,-	5,-	6,-

(a) Engloba subsectores; agricultura, selvicultura, caza y pesca.

(b) Engloba subsectores; industrias extractivas y manufactureras.

(1) Cálculo propio en base a las variaciones programadas de la población activa y productividad.

En el I Plan se programa: la evolución de la balanza de pagos (cuadro 3); la evolución de las importaciones según sus diversos componentes (cuadro 4); la proyección de las exportaciones según sus diversas secciones (cuadro 5); la proyección de la formación bruta de capital y sus diversos componentes (cuadro 6); así como la financiación de la inversión (cuadro 7).

Del análisis de los objetivos cuantificados del Plan se desprende la adopción de una tasa de crecimiento relativamente elevada del Producto Nacional Bruto. Así es expuesto en el Plan, comparándola con la que se produjo durante el período 1.954-1.962, y con la lograda por otros países. La alta tasa programada se espera alcanzar por crecimientos notables en la productividad de los tres sectores. También jugará un papel importante el crecimiento de la población activa, y sobre todo su trasvase del sector agrícola (menos productivo) a otros sectores (más productivos). Esta población estaba subocupada (paro encubierto).

En el Plan se programa un alto crecimiento para la inversión (tasa de crecimiento del 9 por 100), sin excesivos sacrificios para el consumo (tasa de crecimiento del 5,5 por 100). Para financiar ésta se confía en parte a la aportación del ahorro exterior. Este pasará a representar el 15,4 por 100 de la financiación en 1.967 (en 1.962 era del 11,2 por 100). La tasa de crecimiento calculada sería del 15,4 por 100 anual acumulativo. La aportación del ahorro exterior se espera se produzca muy especialmente a través de entradas netas de capital y en menor medida del saldo de la balanza de transferencias. Mientras que la primera se espera se incremente del orden del 18,6 por 100 anual acumulativo, la segunda lo hará del 11,1 por 100. Esto hará que las entradas netas de capital pasen de representar el 51 por 100 en 1.962 del ahorro externo a representar el 59 por 100 en 1.967 (cuadro 7).

Las previsiones de la evolución del consumo son diferentes para el consumo público que para el privado. Mientras que para el consumo privado la tasa del crecimiento programada es del 5,5 por 100, ligeramente inferior a la planificada para el PNB, el consumo público se programa una tasa de crecimiento ligeramente inferior a ésta, del 5 por 100, pretendiendo que se liberen recursos para la inversión pública.

La formación bruta de capital es la variable que mayor crecimiento se planifica con el objetivo de conseguir la productividad programada. Pero hay que distinguir los diversos componentes, pues mientras que la inversión productiva se espera que incremente a una tasa anual acumulativa del 10 por 100, la inversión en viviendas se programa en un 5,5 por 100 como para la del consumo privado. Es de la inversión productiva de la que depende en gran parte el crecimiento, especialmente a largo plazo siendo ésta una variable estratégica para el desarrollo (cuadro 6).

Es de resaltar en este Plan la opción de industrialización del país. Es para este sector que se programa una tasa de crecimiento elevada (8,6 por 100), que será debida a un notable crecimiento de la productividad (tasa del 5,5 por 100), y también en gran parte al crecimiento de la población activa (tasa del 2,9 por 100). El sector servicios se programa un crecimiento igual al crecimiento programado del PNB (tasa del 6 por 100), que será fruto tanto de variaciones en la productividad (3,7 por 100) y de la población activa (tasa anual del 2,2 por 100). El sector agrícola es el sector del menor crecimiento programado (tasa del 2,9 por 100). Aunque se

prevé un notable crecimiento de la productividad en este sector (tasa del 4,5 por 100), se espera una disminución de la población activa que pasará a engrosar la fuerza laboral de los otros sectores.

El crecimiento programado para las importaciones es alto, del orden del 9 por 100 para las mercancías y del 13 por 100 para las importaciones de servicios (este último de muy inferior cuantía). El crecimiento esperado es resultado del crecimiento programado del PNB. De los diversos componentes hay que destacar el crecimiento de los productos petrolíferos (tasa del 12 por 100) en primer lugar, y de las importaciones ligadas a la inversión en segundo lugar (tasa del 10 por 100). También se espera un crecimiento próximo al 8,5 por 100 para las materias primas y semimanufacturas industriales. Este crecimiento es resultado del proceso de industrialización planeado y muy especialmente del crecimiento programado de la Formación Bruta de Capital. España necesita aún de muchos productos procedentes del exterior para llevar a cabo este proyecto. Es de destacar el alto porcentaje que representan en las importaciones totales las importaciones ligadas a la inversión (que se espera se incrementen), y materias primas y semimanufacturas industriales. El conjunto de estas dos secciones deberían representar el 63,4 por 100 de las importaciones programadas en 1.967 (en 1.963 representaban el 62,1 por 100). En menor medida se espera un crecimiento de las importaciones de alimentos, programándose un crecimiento mayor para los alimentos para industrialización (tasa del orden del 7 por 100) que para los alimentos para el consumo (tasa del 5,5 por 100) acorde con el crecimiento del consumo. Hay que destacar también el crecimiento programado de las manufacturas de consumo (tasa de crecimiento del 10); éstas representan un escaso porcentaje en las importaciones totales, aunque esperándose un crecimiento por ser el consumo en España de este tipo de bienes relativamente bajo (cuadro 3 y 4).

Se programa un alto crecimiento para las exportaciones de bienes y servicios, con lo que se pretende financiar en parte el crecimiento programado de las importaciones. El crecimiento programado es superior para el sector servicios, concretamente para el turismo (tasa de crecimiento del 11 por 100) que es un sector con grandes posibilidades de expansión; también es importante el crecimiento programado para las mercancías exportadas, aunque menor que el anterior (tasa de crecimiento del 10 por 100). Un análisis de las exportaciones programadas muestra (cuadro 5): la relevancia de

las exportaciones de la sección II que se corresponde con los productos del reino vegetal, preveyéndose un notable crecimiento de las mismas (tasa de crecimiento del 12 por 100), esperándose que en 1.967 alcance el 41,6 por 100 de las exportaciones totales de mercancía (en 1.963 representaba el 35,3 por 100); también representa un porcentaje elevado dentro del total de las exportaciones, aunque a gran distancia de la sección II, los productos procedentes de las industrias alimenticias (sección IV), cuya tasa de crecimiento programada es del 12,2 por 100, pasando a representar el 15,1 por 100 de las exportaciones totales de mercancías en 1.967 (representaba en 1.963 el 14 por 100); en cambio los productos minerales (sección V) que representan el 9,5 por 100 en 1.963, únicamente se programan una tasa anual acumulativa de crecimiento del 6,5 por 100, por lo que pasará a representar el 8,4 por 100 de las exportaciones en 1.967; es de destacar el alto crecimiento programado para los productos del calzado, sombrerería, etc. (sección XII), cuya tasa de crecimiento programada es superior a la de todas las secciones (tasa del 15 por 100), aumentando su participación en el total de las exportaciones de mercancías, pero esta sección representa relativamente poco dentro de las exportaciones totales (en 1.963 representaba el 1 por 100 y pasará a representar el 1,2 en 1.967); hay que hacer notar la disminución absoluta y relativa de las exportaciones correspondientes de la sección de material de transporte (sección XVII), que se programa un crecimiento anual acumulativo del 7,4 por 100, pasando a representar el 2,9 por 100 de las exportaciones en 1.967, habiendo representado el 3,3 en 1.963 (cuadro 5).

A pesar del crecimiento esperado de las exportaciones de mercancías, el déficit comercial español aumentará, ya que el volumen global de las exportaciones de mercancías es menor al de las importaciones. Se espera que el déficit de la balanza por cuenta corriente se financie a través de los saldos de la balanza de transferencias y con las entradas netas de capital (cuadro 3), contribuyendo a financiar el desarrollo económico español.

3.3.2. "II Plan de Desarrollo Económico y Social 1.968-1.971" (2)

A) Proyecciones reales.

En el Plan se expone que el objetivo central es el de conseguir un ritmo elevado de crecimiento con estabilidad interna y externa. Esta preocupación por la estabilidad se deriva del comportamiento de la economía española durante el período anterior. Durante éste, se ha producido un crecimiento excesivo público y privado (este último en parte motivado por el primero, al incrementar excesivamente los gastos en personal), y del déficit de la balanza de pagos. El crecimiento del consumo público ha provocado la limitación de la inversión pública e incluso privada. El excesivo crecimiento del consumo privado ha limitado el ahorro. El excesivo déficit comercial llevó a adoptar cambios en la paridad de la peseta, lo que provocará una disminución de los recursos reales para la inversión interna al incrementar las exportaciones y disminuir las importaciones. La devaluación de la peseta y medidas complementarias, así como el eventual Acuerdo entre España y la CEE durante la vigencia del Plan deberá tenerse en cuenta en la elaboración del cuadro macroeconómico; aunque se han calculado tasas promedio de las variables macroeconómicas para el período 1.968-1.971, los valores que estas presenten en 1.968 serán diferentes a las del resto de anualidades. Teniendo en cuenta lo anterior se ha elaborado el cuadro macroeconómico (cuadro 8).

El objetivo del crecimiento de la renta para el período 1.968-1.971 se concreta en un 5,5 por 100 en términos reales, inferior al I Plan de Desarrollo. Se espera conseguir sin desequilibrios, y sin sacrificar el empleo.

Las tasas de variación anual acumulativa para las distintas variables macroeconómicas es la siguiente:

	<u>Tasa anual acumulativa</u> <u>(términos reales)</u>
Producto Nacional Bruto	5,5
Consumo privado	4,5
Consumo público	3,4
Formación de capital	6,9
Exportaciones	11,8
Importaciones	6,8

La tasa de crecimiento programada exigirá aplicar rigurosos criterios de productividad en la asignación de los recursos.

Se planifica que la variación anual acumulativa de la población activa será del 1,25 por 100 y de la productividad del 3.9 por 100 (3). La tasa de crecimiento programada del PIB al coste de factores sería pues del 5,2 por 100.

Para la distribución del PIB según las ramas de actividad se ha calculado primero la evolución previsible de la población activa y su distribución por sectores (cuadro 9). El sector primario deberá ceder fuerza laboral (se espera una reducción de 400 mil personas) al sector secundario y terciario (el incremento programado es de 500 mil y 540 mil personas respectivamente). La productividad deberá presentar un porcentaje de variación anual acumulativa del 5,9 por 100 para el sector primario, 3,9 por 100 para el sector secundario y 1,9 por 100 para el terciario si se quieren alcanzar los objetivos programados. Las previsiones para los sectores quedan del siguiente modo:

TASA DE VARIACION ANUAL ACUMULATIVA

	<u>Población activa</u>	<u>Productividad</u>	<u>Producción sectores</u>
Sector primario	-3,--	5,9	2,7
Sector secundario	2,70	3,9	6,7
Sector terciario	3,--	1,9	5,-
Global	1,25	3,9	5,2

Distribución de la producción por sectores (cuadro 10). Es de destacar que continúa preveyéndose la pérdida de importancia del sector primario en el volumen de producción total en favor del sector industrial (el sector primario pasa de representar el 16,42 por 100 del PIB en 1.967 a 14,9 por 100 en 1.971; el sector secundario pasa de representar el 34,75 por 100 del PIB en 1.967 a representar el 36,72 por 100).

Es de destacar en la programación de las variables macroeconómicas lo siguiente:

- Para el consumo privado se pretende restringir esta variable con el objetivo de liberar recursos para la inversión. La variable objetivo se re-

ducirá en un punto respecto a la tendencia de crecimiento manifestada, de acuerdo con el crecimiento del PIB.

- Para el consumo público se programa un crecimiento del 3,4 por 100 calculado en base a los compromisos legales contraídos (alzas de salarios y de pensiones de las clases pasivas), así como a los gastos corrientes derivados de las nuevas inversiones. Pero deberá mantenerse este nivel de crecimiento si se quiere mantener las inversiones programadas.

- Para la formación bruta de capital se programa una tasa anual de variación acumulativa del orden del 6,9 por 100, superior a la programada para el PIB, pero inferior a la del I Plan. Incluso la participación de la formación bruta de capital en la economía en 1.971 descenderá respecto a la de los años 1.965 y 1.966. El descenso de la cuota de inversión respecto al PIB deberá compensarse con un aumento de la rentabilidad de las inversiones.

- Para las importaciones se espera un menor crecimiento de éstas en términos constantes que en el I Plan. En cambio, el crecimiento en pesetas corrientes experimentará un crecimiento importante, debido al mayor coste de éstas, derivada de la devaluación de la peseta. Se espera un comportamiento diferenciado en 1.968 del trienio siguiente. En el primer año se reducirán las importaciones, para aumentar a un ritmo del 10 por 100 anual durante el trienio 1.969-1.971.

Se programa un crecimiento medio anual acumulativo del 6,3 por 100 en términos reales para las importaciones de mercancías, y del 9,4 por 100 para los servicios (esta última se ha calculado en función de la relación que este tipo de importaciones tiene en relación a la de mercancías).

Para el cálculo de las importaciones de mercancías se han clasificado éstas en cuatro grupos:

a) materias primas y semimanufacturas. El cálculo se ha reflejado en función del crecimiento programado del Producto Industrial, y la nueva relación de precios derivada de la nueva paridad de la peseta. Se ha proyectado de acuerdo con la tendencia observada de los últimos años

b) bienes de equipo. Se han calculado relacionandola con la formación bruta de capital fijo, y teniendo en cuenta los efectos sobre los precios derivados de la devaluación. También se realizan los cálculos en base a la tendencia de los últimos años, (se podría disminuir debido a una política de estímulo a la producción nacional)

c) alimentos. Se espera un mantenimiento de éstos al nivel alcanzado en 1.967 en términos reales, que será posible mediante una orientación de la producción más de acuerdo con la demanda

d) manufacturas de consumo. El cálculo realizado es en función de la elasticidad de estas importaciones con respecto al PNB.

Las tasas de crecimiento programadas calculadas en base al anterior son:

TASA ANUAL DE VARIACION ACUMULATIVA

Importaciones de mercancías	6,3
Importaciones de alimentos	0
Materias primas y semimanufacturadas	7,4
Bienes de equipo	7,8
Manufacturas de consumo	10
Importaciones de servicios	9,4
Total importaciones	6,8

- La expansión de las exportaciones se señala como meta primordial. Se espera distinto comportamiento en 1.968 y el trienio siguiente. Para el conjunto de las exportaciones se programa una tasa de crecimiento del 11,8 por 100 en términos constantes, y del 14,1 por 100 en pesetas corrientes. Se espera un crecimiento desigual durante el cuatrienio, entre el 15 y el 20 por 100 en 1.968, y en torno al 9 por 100 en el trienio siguiente (en pesetas constantes).

La previsión de sus diversos componentes es la siguiente:

	<u>Tasa anual acumulativa</u> <u>(Términos monetarios)</u>
Exportaciones de mercancías	15,6
Exportaciones de servicios:	
Turismo	13,-*
Otros servicios	9,7
Total exportaciones bienes y servicios	14,1
* Términos reales	

En cuanto la venta de mercancías se programa su estimulación para alcan-

zar la tasa aproximada del 15,6 por 100; los ingresos por turismo se han calculado en función de los movimientos turísticos europeos y de la participación de España en los mismos; los ingresos por otros servicios son de escasa cuantía relativa.

Respecto a las transferencias se ha supuesto que las entradas netas de capital crecerán gradualmente a partir de 1.968 (en 1.968 descienden respecto a la media 1.966-1.967).

Previsión de la balanza de pagos básica (cuadro 11). Es de señalar un descenso del déficit de la balanza comercial y de servicios, un descenso de las entradas netas de divisas por transferencias, y un incremento en las entradas netas de capital. Se espera lograr un cierto superavit en la balanza de pagos básica.

Para el logro de los objetivos programados se señala en el texto del Plan:

1 La necesidad de incrementar la productividad de las inversiones a lo largo del II Plan de Desarrollo. En el Plan de Inversiones Públicas se pone más empeño en incrementar la rentabilidad de éstas, especialmente se atenderá a la terminación de obras ya iniciadas y acortamiento a los plazos de ejecución. También es necesario incrementar la productividad de las inversiones privadas.

2 Una política dirigida a incrementar las exportaciones y entradas de divisas por todos los conceptos. Orientación de las importaciones con el objetivo de una mayor eficacia de la producción nacional, y estimulación de la capacidad competitiva.

3 La reestructuración del sector industrial para la adaptación de este a la integración al Mercado Común.

4 El crecimiento del gasto público dentro de los límites previstos.

5 Una política de fomento al ahorro. El consumo privado no debe crecer por encima del 4,5 por 100 anual acumulativo.

6 Acompasar las elevaciones de los ingresos monetarios a los incrementos de la productividad, para evitar que se produzcan incrementos de precios.

7 Fomento de la flexibilidad del empleo acompañado de un seguro de paro eficiente, y de la adecuada formación profesional.

B) Proyecciones financieras (4).

Las proyecciones financieras del II Plan tienen una doble motivación: que el ahorro se iguale a la inversión, y que se armonicen las preferencias

de los ahorradores con las unidades finales del gasto (5) .El objetivo es conseguir los recursos financieros para la ejecución del Plan sin estrangulamientos, ni tensiones inflacionistas. Se prevé: (cuadro 12)

- Un crecimiento de la Oferta Monetaria (efectivos y depósitos a la vista) medio anual acumulativo del orden del 10 por 100

- Un crecimiento de los depósitos de ahorro y a plazo a una tasa anual acumulativa del 15 por 100

- Crecimiento de las cuentas de bonos capital y reservas a una tasa de un 10 por 100 anual acumulativa

- Comportamiento del sector público y del sector exterior de acuerdo con las previsiones de las citadas proyecciones reales.

Se proyecta un mayor crecimiento en las variaciones de los otros depósitos que del efectivo y depósitos a la vista. Se espera un mayor crecimiento de las variaciones de bonos, capital y reservas que de las disponibilidades líquidas, aunque éstas representan relativamente poco en el total de variaciones del sistema crediticio.

Se proyecta la capacidad externa de financiación al sector privado (cuadro 13). Es de destacar la importancia del sistema crediticio en las variaciones de la capacidad de financiación al sector privado. El crecimiento programado es sin embargo mayor para las otras partidas (préstamos y subvenciones de capital del sector privado, capital exterior a largo plazo, y emisiones suscritas por el resto del mercado) que las variaciones programadas del sistema crediticio.

Para la total capacidad de financiación al sector privado deberá tenerse en cuenta la autofinanciación de las empresas, que en las que el Plan no realiza previsiones.

En el Plan se señala que el sistema financiero podrá suministrar los fondos necesarios para llevar a cabo las inversiones previstas sin que se produzcan tensiones, siempre que se cumplan los objetivos del cuadro macroeconómico y se lleve a cabo un intenso esfuerzo a favor del ahorro, y en especial de la autofinanciación.

Formación bruta de capital a realizar por el sector público y privado (cuadro 14). Es de destacar el mayor crecimiento programado para el sector público (tasa anual acumulativa del 13,2 por 100) que para el privado (tasa anual acumulativa del 7,9 por 100). Aumenta la participación del sector público, siendo del 22,9 por 100 en 1.971 (era de 19,7 por 100 en 1.967), y

disminuye la del sector privado (pasando del 80,3 por 100 en 1.967 a 77,1 por 100 en 1.971). (6).

C) Señales de alerta.

Las señales de alerta seleccionadas corresponden a los indicadores más significativos para detectar oscilaciones de la coyuntura que podrían afectar a los objetivos programados. Son los siguientes:

a) Índice del coste de vida y de precios. Entrará en funcionamiento la señal cuando la media de los índices del coste de vida o de precios al por mayor de un trimestre supere el 2 por 100 al índice correspondiente al trimestre inmediatamente anterior

b) porcentaje de cobertura de las exportaciones sobre las importaciones. Entrará en funcionamiento cuando el porcentaje medio de seis meses descienda en cuatro puntos del correspondiente a los mismos meses del año anterior.

c) Variación de las reservas de divisas. Se tendrá en cuenta cuando la pérdida de reservas a lo largo de los últimos doce meses sea superior al 10 por 100 del nivel de reservas existentes al inicio de dicho período.

d) Oferta monetaria. Entrará en funcionamiento cuando la media de la oferta monetaria de un trimestre, corregida de las variaciones estacionales, supere en un 3,3 por 100 a la del trimestre anterior.

e) Índice de producción industrial. Funcionará la señal cuando la media de los índices de un período de seis meses no supere el 2,5 por 100 a la media de los índices del mismo semestre del año anterior.

f) Porcentaje de desempleo sobre la población activa. Se tendrá en cuenta cuando el porcentaje se sitúe durante tres meses consecutivos por encima del 2,5 por 100.

Los valores fijados se han hecho a título indicativo y provisional, y estarán sujetos a revisión.

Deberán analizarse la coyuntura con el conjunto de las señales de alerta, considerándose estas un todo integrado.

El análisis de los objetivos cuantitativos muestran la importancia dada en este II Plan al desarrollo con estabilidad.

El Plan opta pues por un menor crecimiento del PNB en aras a conseguir una mayor estabilidad interna y externa. También es objetivo fundamental la reducción del déficit comercial (y para ello se programa incrementar las

exportaciones y reducir las importaciones), y rebajar el nivel de inflación del periodo anterior (7).

Las variables macroeconómicas para las que se programa un menor crecimiento son para el consumo público, y en menor medida para el privado. El crecimiento del consumo público es inferior en más de dos puntos respecto al crecimiento programado del PNB, y el consumo privado en un punto. Se pretende liberar recursos para la inversión.

El crecimiento programado para la formación bruta de capital es bastante superior a la del consumo, sin embargo es bastante inferior a la del I Plan. Se espera que la asignación menor de recursos para inversión se vea compensada por una mejor asignación que redunde en una mayor productividad de las inversiones. (Hay que tener en cuenta que la tasa de crecimiento programada para el PNB se reduce en medio punto respecto al I Plan, y en cambio la tasa de crecimiento de la FBC en más de dos puntos) (8).

También hay que destacar las diferencias programadas respecto al I Plan en la tasa de crecimiento de las importaciones, muy inferior a este Plan. Por el contrario se mantiene una alta tasa de crecimiento para las exportaciones, el objetivo es reducir el déficit de la balanza comercial y de servicios.

En este II Plan se programa: un mayor crecimiento para el sector secundario, por encima del crecimiento del PIB; un crecimiento del sector servicios casi igual al programado para el PIB; y un crecimiento menor para el sector primario. Aunque en este Plan se persigue el proceso de industrialización iniciado en el I Plan, el ritmo de crecimiento programado es mucho menor al Plan anterior. Aunque continúa siendo prioritario industrializar el país, en este II Plan este objetivo no aparece tan marcado como en el I Plan. Se desprende también de su análisis, que relativamente hay una mayor atención al desarrollo del sector primario que en el I Plan. El logro de estos objetivos se espera alcanzar en base a la evolución esperada de la población activa y de la productividad. Esta última se ha calculado siendo una variable objetiva para el logro del crecimiento programado. La tasa de variación de la productividad de los tres sectores, considerada como posible de conseguir, muestra que se logrará un crecimiento importante de la productividad para el sector agrícola, seguida del industrial, y por último del sector servicios. Se espera que continúe habiendo un trasvase importan-

te de la población activa del sector agrario al secundario y terciario. Este último sector va absorbiendo cada vez más población activa.

Es de destacar en la evolución esperada de la balanza de pagos básica durante el cuatrienio:

a) La reducción del déficit de la balanza comercial y de servicios (uno de los objetivos prioritarios del II Plan). La tasa de reducción promedio será del 4,6 por 100 anual acumulativa respecto a la media de 1.966-1.967. Hay que tener en cuenta el comportamiento anual diferenciado. Se espera una reducción del déficit en los años 1.968 y 1.969, volviendo a aumentar en 1.970 y 1.971, respecto a los dos años anteriores.

b) Las entradas de divisas por transferencia disminuirán a una tasa anual acumulativa del 1,4 por 100. Pero también hay que destacar que mientras que desciende en 1.968, a partir de este año vuelven a incrementarse, aunque en 1.971 están aún por debajo de la media de 1.966-1.967.

c) Las entradas netas de capital aumentarán a una tasa anual acumulativa del 3,1 por 100. También disminuye en 1.968 respecto a la media, pero se incrementa a partir de este año superando en 1.970 la media de 1.966-1.967.

El resultado esperado es de un saldo positivo que contribuirá a dotar a la economía de ahorro exterior, aunque en proporción menor que la proyectada en el I Plan (9).

Como se ha dicho, el Plan opta por un menor crecimiento de las importaciones que en el I Plan. A excepción de manufacturas de consumo, la tasa de crecimiento programada de los diferentes grupos de bienes importados es menor. Es pues menor el crecimiento que se espera de las importaciones de bienes de inversión, materias primas y semimanufacturas, lo cual es resultado de un menor crecimiento de la FBC programada, y del menor proceso de industrialización planeado. Se espera el mantenimiento de las importaciones de alimentos, acorde con la política de un menor crecimiento del consumo y de la política agrícola dirigida a satisfacer la demanda interna.

Es de resaltar el volumen planeado de las exportaciones, cuya tasa de crecimiento es alta en términos reales y aun más en términos monetarios. La participación de las exportaciones en la utilización de los recursos aumentará más que la participación de las importaciones en el total de recursos disponibles, acorde con el objetivo de una mejora en la balanza de pagos. Para las exportaciones de mercancías se programa una tasa anual acumulativa

de crecimiento del 15,6 por 100 (en términos monetarios) y el turismo a una tasa anual acumulativa del 13 por 100 (en términos reales) (10).

Es de destacar una mayor participación del sector público en la economía a través de las inversiones programadas. Se prevé un mayor crecimiento de las inversiones públicas que las privadas de 1.967 a 1.971, pasando la participación del sector público en la FBC de representar el 19,7 por 100 a el 22,9 por 100.

3.3.3. "III Plan de Desarrollo Económico y Social 1.972-1.975" (11)

Según se expone en el III Plan los objetivos específicos son el resultado de las previsiones de la evolución futura, deseada y posible de las variables económicas según las pautas marcadas por el Plan.

El objetivo propuesto es el del máximo crecimiento sin desequilibrios internos ni externos. La experiencia del I y II Plan muestra que el crecimiento económico se ha producido con inflación y desequilibrio externo por encima de las tasas programadas, siendo la causa principal el crecimiento de los gastos monetarios del consumo público y privado. En el Plan se continúa diciendo que es necesario compatibilizar el máximo crecimiento con la estabilidad, y, para ello la oferta (PNB+importaciones) debe igualarse a la demanda (consumo+FBC+exportaciones).

A) Proyecciones reales.

La tasa de crecimiento del PNB planificada se concreta entre un 6,5 y 7 por 100. A este resultado se ha llegado a través de la utilización de un modelo econométrico, en el que se han adoptado dos hipótesis (máxima y mínima) para las distintas variables exógenas, dando también dos resultados para las variables macroeconómicas simuladas.

El crecimiento del PNB, resultado del modelo econométrico, es una tasa anual acumulativa del 6 por 100 para la hipótesis mínima y del 7,2 por 100 para la hipótesis máxima. Este resultado se ha apoyado también teniendo en cuenta la evolución esperada de la población activa y las variaciones programadas de la productividad. En el Plan se señala que se ha examinado la evolución de la productividad tanto del factor trabajo como capital.

Los resultados de estos estudios ha llevado a adoptar la tasa de crecimiento del PNB próxima al 7 por 100 por pretender compatibilizar con este objetivo el mantenimiento de la tasa de desempleo inferior al 2 por 100 de

la población activa, alzas del índice de precios del PNB de un 3,7 por 100 anual, y equilibrio exterior. El logro de la tasa de crecimiento programada del PNB supondrá una mejora en el nivel de vida, ya que representa un incremento per cápita entre el 5,5 y el 6 por 100 en términos reales. Significará pasar de 900 dólares a principios del Plan a 1.300 en 1.975. (12)

El crecimiento del PNB proyectado debe adecuarse a las diferentes variables macroeconómicas (cuadro 15). La tasa de variación anual acumulativa de las variables macroeconómicas es la siguiente:

TASA DE VARIACION ANUAL ACUMULATIVA

	<u>Términos reales</u>	<u>Términos monetarios</u>
Producto Nacional Bruto	7,-	11,-
Consumo privado	6,5	10,9
Consumo público	5,3	12,-
Formación bruta de capital	9,7	12,1
Exportaciones	10,-	14,-
Importaciones	11,-	15,5

La tasa de crecimiento del PNB y su distribución sectorial se basa en las variaciones programadas de la población activa distribuida en sectores (cuadro 16), y en las variaciones de la productividad de los distintos sectores. La distribución de la producción por sectores y tasa de variación anual es la del cuadro 17.

La tasa de variación anual acumulativa programada para los sectores es la siguiente:

TASA DE VARIACION ANUAL ACUMULATIVA

	<u>Población activa</u>	<u>Productividad</u>	<u>Producción sectores</u>
Sector primario	-2,-	5,1	3,-
Sector secundario	2,3	6,1	8,5
Sector terciario	1,8	4,4	6,3
PIB al coste factores	1,-	5,6	6,7

Según el Plan, la continuidad del proceso de fuerte capitalización y de incorporación al trabajo de la población hará posible el logro de estos objetivos. En los cálculos de la productividad se ha tenido en cuenta la evolución del trabajo a medio plazo (incorporación del trabajo femenino, incremento en la escolarización, emigración al extranjero y reducción de la edad de jubilación). No se ha tenido en cuenta, en cambio, aquellos elementos que afectarán a largo plazo como la duración de la jornada laboral (para el factor trabajo) y la tecnología (para el factor capital).

En el Plan se señala que para alcanzar la tasa de crecimiento propuesta para el PIB con estabilidad deberá estimularse también la oferta, y esto exigirá un proceso de intensificación de la industrialización, especialmente si se tiene en cuenta la entrada en vigor del Acuerdo Comercial con la CEE.

Es de destacar en la planificación de las variables macroeconómicas del Plan lo siguiente:

- Para el consumo privado se ha adoptado una tasa de crecimiento anual acumulativa del 6,5 por 100, ligeramente inferior a la tendencia prevista, con el objetivo de liberar recursos para la formación bruta de capital y las exportaciones. Es de destacar en este Plan la previsión de la evolución de la estructura del consumo privado, caracterizada por cambios importantes, especialmente una disminución relativa de los gastos en alimentación y un aumento realizado en los bienes duraderos. La evolución en la estructura del consumo privado prevista es la siguiente:

ESTRUCTURA DEL CONSUMO PRIVADO
(en porcentaje sobre consumo total)

	1.971	1.975
1) Productos alimenticios	35,3	32,2
2) Vestidos y otros efectos personales	12,1	11,-
3) Alquileres	8,1	8,2
4) Bienes de consumo duradero	10,3	12,8
5) Gastos diversos (1)	34,2	35,8
TOTAL	100,-	100,-

(1) educación, transportes, esparcimiento, etc.

- Para el consumo público la tasa de crecimiento programada es del 5,3 por 100 en términos reales y del 12 por 100 en términos monetarios. El lo-

gro de este objetivo es condición para realizar la inversión pública programada,

- Para la formación bruta de capital, la tasa programada es del 9,7 por 100. Su estimación es difícil. Se ha calculado en base a la evolución del PNB del período anterior y el incremento anual del PNB en términos absolutos (13). La formación bruta de capital fijo crecería el 9,9 por 100 anual acumulativo, y los stocks representarían aproximadamente el 2,2 por 100 del PNB en 1.975. La tasa de inversión respecto al PNB será del 24 por 100 en 1.975, sería ligeramente inferior a la media de la CEE (26,4 por 100).

- El cálculo de las importaciones de bienes y servicios se ha realizado teniendo en cuenta la incidencia que sobre las mismas tendrá el Acuerdo Comercial Preferencial con la CEE. Se espera más una variación en la dirección del comercio, que en el volumen del mismo. La previsión de las importaciones de mercancías se ha realizado por tres procedimientos de distinto nivel de agregación:

a) Cálculo en función de la evolución del PNB. Se ha utilizado tres diferentes técnicas de cálculo.

b) Cálculo de las importaciones por grupos de productos: alimentos, materias primas y semimanufacturas, bienes de equipo, manufacturas de consumo. Cada grupo con diferentes factores explicativos de evolución.

c) Cálculo de la evolución futura probable de los principales productos incluidos en cada grupo.

Los resultados en que se han llegado para las importaciones por grupos son las siguientes:

<u>IMPORTACIONES</u>	<u>Tasa anual acumulativa (Términos monetarios)</u>
Alimentos	7,5
Materias primas y productos	
Semimanufacturados	15,-
Bienes de equipo	13,5
Manufacturas de consumo	23,2
Importación mercancías	14,5
Importación servicios	20,-
TOTAL IMPORTACIONES	15,5

La tasa anual acumulativa programada para el grupo alimentos es el resultado de no poder abastecer el mercado a través de la producción interior a corto plazo, teniendo que recurrirse a importaciones de estos productos. Durante la vigencia del II Plan, no se logró mantener el volumen de estas importaciones tal como se planificó, aunque se redujo el ritmo de crecimiento.

El crecimiento de las importaciones del grupo de materias primas y semi-manufacturas responde a la necesidad de éstas, derivada del desarrollo industrial programado.

El crecimiento de las importaciones del grupo de bienes de equipo responde a su relación con la formación bruta de capital fijo.

El crecimiento de las importaciones de manufacturas de consumo depende de la evolución del PNB, teniendo en cuenta la distinta participación de los distintos tipos de manufacturas de consumo.

- El objetivo elegido en relación a la tasa media anual acumulativa proyectada para las exportaciones de bienes y servicios ha sido en base a lograr un déficit en la balanza comercial y de servicios tal que sea posible equilibrar la balanza de pagos sin grandes volúmenes de financiación exterior, lo que hará posible una política más selectiva de absorción de capital exterior y una cierta acumulación de reservas.

Las proyecciones de los diversos componentes de las exportaciones son:

<u>EXPORTACIONES</u>	<u>TASA ANUAL ACUMULATIVA</u> <u>(Términos monetarios)</u>
Bienes y servicios	14,-
Mercancías	15,9
Turismo	11,-
Otros servicios	13,-

La tasa de crecimiento para las exportaciones de mercancías es posible teniendo en cuenta la experiencia de los años recientes; la estimación sobre los ingresos por turismo se ha realizado en base a las proyecciones pasadas (proyecciones de los movimientos turísticos internacionales y estimaciones realizadas por el Ministerio de Información y Turismo); la estimación sobre las exportaciones de otros servicios se ha realizado en base a

que su participación en el total de exportaciones permanece bastante estable.

B) Programación financiera.

En el III Plan la programación financiera responde a dos objetivos: el ahorro se iguale a la inversión, y el comportamiento de los ahorradores se armonice con el de las inversiones a través de los canales adecuados.

En el Plan se proyecta un crecimiento anual acumulativo de las disponibilidades líquidas en torno al 16 por 100. Se espera así lograr el ritmo de crecimiento planificado con relativa estabilidad de precios (14). El total de la masa monetaria del sistema crediticio para financiar los sectores público y privado y acumular reservas estará constituido por los recursos monetarios y cuasimonetarios, acumulación de reservas y la emisión de acciones y bonos. Los recursos procedentes de reservas y la emisión de acciones y bonos se han estimado teniendo en cuenta la relación histórica de los mismos respecto a la disponibilidades líquidas. La evolución muestra una ligera pérdida de importancia relativa. Se prevé que las emisiones del sistema crediticio se estabilizarán en torno al 3,8 por 100 de disponibilidades líquidas y las reservas van a pasar a representar el 4,9 por 100 en 1.975. La política prevista del sector público se define como de equilibrio financiero, ya que el crédito oficial seguirá financiándose con suscripciones de las entidades crediticias privadas, pero al destinarse sus fondos a la financiación del sector privado, estas operaciones no afectarán al recurso neto del sector público. De las previsiones del Plan sobre el sistema crediticio (cuadro 18), el Plan deduce algunas consecuencias para la política monetaria: mantenimiento del control de la oferta monetaria y de las disponibilidades líquidas más que en el pasado; reducir el ritmo medio del crecimiento de la masa monetaria y proceder a que su expansión sea más regular a lo largo del período. (Los anteriores cuatrienios el crecimiento de las disponibilidades fue alrededor del 17,1 por 100. En ambos períodos comenzaron con ritmos de expansión monetaria muy superiores que produjeron inflación y dificultades en la balanza de pagos).

Para financiar al sector privado se dispone de lo aportado por el sistema crediticio, los préstamos y subvenciones del Estado con fines de inversión y las emisiones suscritas por el resto del mercado la aportación del Estado viene determinada por el Programa de Inversiones Públicas. Las que provienen del mercado de emisiones continuarán creciendo a una cifra pare-

cida al actual, según previsiones de la evolución de la oferta y la demanda. En base a lo anterior, la capacidad total de financiación del sector privado prevista en el Plan es la del cuadro 19).

En el Plan también se proyecta la distribución de la formación bruta de capital entre el sector público y privado (cuadro 20) que ha de financiarse por el sistema.

En el Plan se señala que el sistema financiero podrá suministrar los fondos necesarios previstos con relativa estabilidad, siempre que se cumplan los objetivos reales y se promueva el ahorro, y en especial la autofinanciación. Es necesario que la capacidad de financiación del sector privado sea superior a la formación bruta de capital ya que las necesidades brutas de financiación son muy superiores a las necesidades netas registradas en la Contabilidad Nacional, que solo recoge nuevos bienes de carácter real. Deberá promoverse la autofinanciación para ayudar a la financiación externa en la financiación bruta de capital.

C) Señales de alerta.

El III Plan mantiene el sistema de señales de alerta para detectar las desviaciones coyunturales que puedan afectar al cumplimiento del Plan, pudiéndose así actuar para corregir las desviaciones.

Las señales de alerta seleccionadas son:

a) Coste de vida. La señal funcionará cuando tres meses consecutivos el índice del coste de vida crezca más del 0,5 por 100 sobre el mes anterior.

b) Comercio exterior. Se deberá tener en cuenta cuando durante tres meses consecutivos el porcentaje de cobertura de la exportación sobre la importación no aumente al menos 0,1 puntos.

c) Reserva de divisas. La señal funcionará cuando durante tres meses consecutivos la pérdida de reservas sea superior a 50 millones de dólares mensuales.

d) Oferta monetaria. Se tendrá en cuenta cuando tres meses consecutivos el incremento sea superior al 1 por 100.

e) Producción industrial, cuando durante tres meses consecutivos el índice crezca menos del 0,4 por 100 o más del 0,9 por 100.

f) Desempleo. La señal funcionará cuando la relación entre desempleo y población activa se sitúe por encima del 2 por 100.

g) Inversión. Deberá tenerse en cuenta cuando el índice crezca menos del 0,5 por 100.

Deberá tenerse en cuenta el conjunto de las señales de alerta para detectar la coyuntura. Podrá revisarse los límites cuando se crea conveniente.

El análisis de los objetivos cuantitativos del III Plan muestra que la opción seguida en este Plan es lograr un alto crecimiento del PNB (como en el I Plan), aunque esto comporte una menor estabilidad interna y externa (15). El crecimiento económico implicará un mayor crecimiento de las importaciones que afectarán negativamente en la balanza comercial y de servicios aumentando su déficit, pues aunque se programa un alto crecimiento para las exportaciones, estas son superadas por las importaciones. También la inflación prevista es mayor en el III Plan que en el II Plan (16). (En el I Plan no se realizaron previsiones sobre las variables monetarias).

El objetivo programado es un menor crecimiento del consumo privado y público, (más este último), que el programado para el PNB, esperando que disminuya su participación en la totalidad de la utilización de los recursos, pero en menor medida que el planificado para el II Plan. Por el contrario se programa un mayor crecimiento para las exportaciones y la formación bruta de capital que para el PNB, aumentando estos su participación.

Así, pues, se proyecta crecer, primando el desarrollo de la formación bruta de capital y las exportaciones sobre el consumo, aunque sin grandes sacrificios para este último.

En este Plan hay una elección a favor del desarrollo del sector industrial en relación a los otros sectores. La tasa de crecimiento programada para este sector presenta grandes diferencias respecto al sector terciario, y aún más respecto al primario (17). La tasa programada de crecimiento para el sector industrial se espera alcanzar por un crecimiento relevante en la productividad (superior a los otros Planes), y en menor medida por el crecimiento de la población activa (inferior a los otros Planes). El sector servicios se programa un crecimiento ligeramente por debajo del proyectado para el PNB, que se espera alcanzar por una mejora de la productividad (superior a los otros Planes), y en menor medida por el crecimiento del factor trabajo es este sector (inferior a los otros Planes). También se prevé un crecimiento de la productividad del sector primario, y un descenso, aunque menor que el II Plan, de la población ocupada en el mismo.

El déficit de la balanza comercial y de servicios aumentará a lo largo del Plan según los datos del cuadro macroeconómico, pasando de 14,6 miles de

millones de pesetas en 1.971 a 33,3 miles de millones de pesetas en 1.975, (pesetas de 1.971), lo que supone un crecimiento anual acumulativo del 22,9 por 100. Es de señalar que aunque en el Plan se señala la preocupación por la estabilidad externa, en la evolución programada de la balanza comercial y de servicios no se manifiesta esta preocupación (18).

El estudio de la composición de las importaciones planeadas muestra: la importancia creciente de las importaciones de bienes de consumo duradero; el alto crecimiento programado (aunque mucho menor que el grupo anterior) para las materias primas y semimanufacturas, y en menor medida de bienes de equipo. Estas previsiones estan de acuerdo con los objetivos de desarrollo industrial y crecimiento de la FBC; el crecimiento programado de las importaciones de los alimentos es superior al II Plan, con el reconocimiento de no poder sustituir estas importaciones a corto plazo (en el II Plan se pretendía mantener el nivel de importaciones de este grupo); el crecimiento programado de las importaciones de los servicios es superior a la programada para las importaciones de mercancías.

La evolución esperada de las exportaciones muestra un mayor crecimiento para las exportaciones de mercancías que para la de los servicios (tasa de crecimiento anual acumulativa del 15,9 por 100 para las mercancías; 11 por 100 para el turismo y 13 por 100 para otros servicios).

La evolución programada para las disponibilidades líquidas es mayor a la proyectada por el II Plan, pero inferior a la que realmente se produjo durante el período del Plan. En el Plan se señala la necesidad de control y regularidad de la masa monetaria para evitar la inflación y dificultades de la balanza de pagos.

Es mucho mayor la tasa de crecimiento prevista de la acumulación de reservas y emisión de acciones y bonos que la tasa de crecimiento de los recursos crediticios, creciendo el porcentaje de participación de los primeros en la financiación total de la economía (pasa del 5,8 por 100 en 1.971 a 7,9 por 100 en 1.975), aunque continúa representando poco en el total de los recursos.

Es de destacar que relativamente representa poco los recursos crediticios en la financiación exterior y pública, preveyéndose una disminución de estos en 1.975 respecto a 1.971. El 98,4 por 100 de los recursos del sistema crediticio son disponibles para financiar el sector privado (en 1.971 representaban el 85,1 por 100). También es de destacar el crecimiento de la

capacidad de financiación del sector privado, según los datos del Plan, que crecerá a una tasa anual acumulativa del 18 por 100. Es de destacar la importancia del sistema crediticio en la capacidad de financiación del sector privado, que crece a lo largo del Plan; por el contrario disminuyen la participación de las emisiones suscritas por el resto del mercado, préstamos, y subvenciones del sector público (cuadro 19).

También cabe comentar la proyección realizada respecto a la distribución prevista de la formación bruta de capital del sistema, ya que se proyecta un mayor crecimiento de ésta para el sector privado (tasa anual acumulativa de crecimiento del 13 por 100) que para el sector público (tasa anual acumulativa del 9,2 por 100). La importancia en la formación bruta de capital del sector privado se acentúa pasando de representar el 76,1 por 100 en 1.971 a el 78,4 por 100 en 1.975, y por el contrario se proyecta una disminución de la participación del sector público en la formación bruta de capital (pasa de representar el 23,9 por 100 a representar el 21,6 por 100).

3.3.4. Similitudes y diferencias en los objetivos específicos de los tres Planes de Desarrollo

a) La comparación de los objetivos del cuadro macroeconómico (cuadro 21) lleva a afirmar:

- En el I y III Plan el objetivo principal es el logro de un crecimiento elevado de la renta, mientras que en el II Plan el objetivo primario es la reducción del déficit de la balanza de pagos, aunque esto implique un menor crecimiento del PNB.

- En el I y III Plan se programa un crecimiento importante en la formación bruta de capital y las exportaciones, sacrificándose relativamente el consumo público y en menor medida el consumo privado. En el III Plan se pretende sacrificar en mayor proporción el consumo público, y se persigue un menor crecimiento relativo de las exportaciones (en relación al crecimiento del PNB) que en el I Plan.

Tanto en el I como en el III Plan se programa un crecimiento alto de las importaciones, siendo mayor en el III Plan que en I. Se puede deducir una ligera preocupación mayor por la estabilidad externa en el I Plan que en el III Plan.

- En el II Plan se pretende incrementar notablemente las exportaciones (la tasa programada es superior a la de los otros dos Planes), y en menor medida la formación bruta de capital. Se espera un mayor sacrificio para el consumo, especialmente para el público, pero también para el privado. (Las tasas programadas para el consumo son bastante menores a la tasa programada del PNB).

El crecimiento programado de las importaciones en el II Plan en términos constantes es mucho menor que en el I y III Plan. Así, en este Plan, los recursos disponibles son menores, que implicará principalmente un menor crecimiento del consumo, y en menor medida un menor crecimiento de la formación bruta de capital que en los otros Planes. Es el precio que deberá pagarse por una mayor estabilidad externa.

b) El estudio del índice de inflación planeado en el II y III Plan, (19) calculado en base a las tasas de crecimiento de las variables macroeconómicas en pesetas corrientes y constantes muestra que (cuadro 22):

- El objetivo por la estabilidad de precios es más acusada en el II Plan que en el III Plan, ya que la tasa de crecimiento de los precios programada es ligeramente menor para el II que para el III Plan.

- Las diferencias esperadas en el comportamiento de los precios de los dos Planes son más acusadas para el consumo privado y público (este último en menor medida). Se trata de las variables que presentarán un mayor índice inflacionario.

Las diferencias en la variación de los precios de la formación bruta de capital (cuyo índice de inflación es menor) son menores.

El crecimiento de los precios de las importaciones tampoco presentan diferencias en los Planes, siendo más diferenciado el comportamiento de los precios de las exportaciones que es mayor en el III Plan que en el II Plan.

De lo anterior se deduce un mayor índice de inflación para los bienes de consumo, especialmente para el consumo privado planeado en el III Plan en relación II Plan. Este es el precio que deberá pagarse en el III Plan para conseguir un mayor crecimiento.

Así en el III Plan se opta por un mayor crecimiento a costa de una menor estabilidad interna y externa. En el II Plan se prefiere un menor crecimiento en aras a conseguir una mayor estabilidad interna y externa.

De lo expuesto anteriormente, también se deduce que en el I y III Plan se pretende crecer sin grandes sacrificios para las generaciones presentes,

ya que la financiación se espera conseguir en parte gracias a la aportación de ahorro del exterior. En el II Plan se elige crecer en menor proporción, un mayor sacrificio para las generaciones presentes, y una menor aportación de ahorro del exterior.

c) Del análisis de la evolución programada de la población activa (cuadro 23), productividad (cuadro 24), y producción de los sectores (cuadro 25), hay que destacar:

- Se espera un mayor crecimiento de la población activa durante el II Plan que en los otros dos Planes. En el sector primario se espera una reducción de la población activa, siendo mayor en el II Plan, seguida del tercero y por último del primero. El sector secundario presenta una mayor tasa de crecimiento de la población activa en el I Plan, seguida del segundo y por último del tercero. El sector terciario presenta un mayor crecimiento de la población activa en el II Plan seguida del primero y por último del tercero.

- El mayor crecimiento programado de la productividad es en el III Plan, seguida del primero y por último del segundo. Se espera un mayor crecimiento de la productividad para el sector agrícola en el II Plan, seguida del tercero y después por el primero. Se espera un mayor crecimiento de la productividad del sector terciario en el III Plan, seguida del primero y por último del segundo.

- El mayor crecimiento programado del sector agrícola es en el III Plan, seguido del primero y por último del segundo; pero hay que señalar pequeñas diferencias en los planes en la tasa programada.

El sector secundario se programa un mayor crecimiento en el I Plan, seguida del tercero y por último del segundo. Las diferencias son mucho mayores entre el II Plan y los otros dos Planes que para el sector agrícola.

Por último el crecimiento programado del sector servicios es mayor en el III Plan, seguido por el I Plan y por último del II Plan. Las diferencias son pequeñas. El crecimiento de este sector sigue la pauta marcada por el crecimiento del PIB, presentando escasas diferencias respecto a éste.

De lo anterior se desprende que en el I y III Plan la opción es la industrialización, siendo aún más marcada para el I Plan. Se espera alcanzar una elevada tasa de crecimiento en este sector por variaciones en la productividad (tasa anual programada mayor en el III Plan) y de la población activa (tasa anual programada mayor en el I Plan). Tanto en el I como en el

III Plan el objetivo es desarrollar en segundo lugar el sector servicios. La tasa de crecimiento propugnada es igual (en el I Plan) o muy próxima (en el III Plan) al crecimiento programado del PIB. Así, aunque en términos absolutos el crecimiento programado es mayor en el III Plan, relativamente se puede decir que se da una ligera mayor importancia a su desarrollo en el I Plan.

El sector agrícola es el menos promocionado de los tres sectores en el I y III Plan. Hay que tener en cuenta que la tasa de crecimiento de este sector no puede alcanzar cotas elevadas por las características propias del mismo. Para este sector se programa un menor crecimiento en estos dos Planes en comparación con el II Plan (no en términos absolutos).

En el II Plan, la prioridad a desarrollar el sector industrial es menor que en los otros planes. Hay una mayor atención al desarrollo del sector agrícola, y del sector servicios. Aunque las tasas programadas son menores en términos absolutos, en términos relativos se puede asegurar una mayor importancia dada a estos sectores, especialmente al sector agrícola.

d) del estudio comparado de las proyecciones de la evolución del déficit de la balanza comercial y de servicios, de la balanza de transferencias y entradas netas de capital en la planificación española (cuadro 26), se destaca:

- Se prevé un crecimiento importante del déficit de la balanza comercial y de servicios en el III Plan, y en menor medida en el I Plan. Por el contrario se planifica una reducción importante del mismo en el II Plan. En el I Plan se prevé un ligero crecimiento mayor de las exportaciones que de las importaciones, pero insuficiente para superar el diferencial inicial del volumen de exportaciones respecto de las importaciones. En el II Plan se programa un crecimiento mayor para las exportaciones, y mucho menor para las importaciones en términos constantes, lo que llevará a la disminución del déficit. (En términos monetarios las diferencias entre las tasas de crecimiento de las importaciones son mucho menores debido a la variación de la tasa de cambio que ha llevado a una relación real de intercambio más negativa para España. En términos monetarios el déficit prácticamente se mantiene. Esto es debido a la variación en la relación real de intercambio, derivada del encarecimiento de las importaciones). En el III Plan se prevé un crecimiento de ambas partidas, pero en mayor medida de las importaciones

lo que aumentará en déficit en pesetas constantes, y aún más en pesetas corrientes.

- El comportamiento esperado de la balanza de transferencias es de incremento del superavit en el I Plan y, en cambio de reducción de éste en el II Plan (20).

- Las entradas netas de capital crecerán en mayor proporción en el I Plan que en el segundo.

Lo anterior refuerza lo ya dicho: en el I y III Plan, especialmente en este último, hay una menor preocupación por la evolución de la balanza comercial y de servicios y una menor preocupación por la estabilidad externa. En el II Plan la preocupación es la reducción del déficit de la balanza comercial y de servicios; en el I Plan se espera un mayor crecimiento de la aportación de ahorro externo a través de la balanza de transferencias y entradas netas de capital que en el II Plan para financiar el desarrollo. En el III Plan no hay datos, pero es de suponer un crecimiento de estas partidas, que serán necesarias para financiar el déficit de la balanza comercial y de servicios.

e) La comparación programada de las importaciones por grupos de productos analizadas en los tres Planes (21), muestran (cuadro 27):

- La importancia creciente de las importaciones de bienes de consumo duradero planificadas, especialmente en el III Plan. Es de destacar la alta tasa programada en el II Plan en relación a los otros grupos. Hay que destacar, sin embargo, que este grupo representa un porcentaje pequeño en el total de las importaciones (22).

- En los tres Planes se prevé una alta tasa de crecimiento de las importaciones ligadas a la inversión (bienes de equipo en el II Y III Plan), siendo ligeramente mayor en el I Plan que en el III Plan (en el último Plan la tasa programada es inferior a la planificada para el volumen global de las importaciones de mercancías). En el II Plan, aunque la tasa de crecimiento es bastante menor, es superior a la planificada para el total de las importaciones de mercancías.

- Es también alto el crecimiento programado para el grupo de materias primas y semimanufacturas industriales (materias primas y semimanufacturas en el II y III Plan), mayor para el III Plan que para el I Plan. Mientras que en el III Plan la tasa de crecimiento es mayor a la planificada para el volumen global de las importaciones, en el I Plan el crecimiento de las im-

portaciones de este grupo está por debajo de la global de las importaciones de mercancías. En el II Plan, como en el resto de las importaciones, la tasa programada es inferior, pero superior a la media para el total de las importaciones.

- Es relativamente baja la tasa de crecimiento programada para las importaciones de alimentos en los tres Planes, especialmente en el II Plan que se espera mantener las importaciones a los volúmenes de los años anteriores. La tasa programada es bastante inferior en el III Plan que en el I Plan.

De lo anterior se deduce: en los tres planes se manifiesta la necesidad de las importaciones de bienes de consumo duradero, de acuerdo con el desarrollo económico español y a la falta de suficientes bienes de este tipo en la producción española a corto plazo; una voluntad decidida en los tres Planes, especialmente en el II y III Plan de un control de las importaciones de alimentos, y la necesidad de su sustitución por la producción interna; la necesidad de la importación, en los tres planes, de bienes de equipo, materias primas y semimanufacturas industriales, de acuerdo con el desarrollo programado y de la necesidad de que no se produzcan estrangulamientos en nuestra economía. Las importaciones son menores en el II Plan, respondiendo a un menor crecimiento planificado del PNB y de la FBC. Mientras que en el I Plan se manifiesta una mayor necesidad de importación de bienes de equipo, en el III Plan se ve la necesidad de un mayor crecimiento para las importaciones de materias primas y semimanufacturas; las importaciones programadas de servicios presentan un alto crecimiento en los tres Planes. Estas últimas importaciones representan relativamente poco en el volumen total, aunque van adquiriendo cada vez más importancia.

f) El estudio comparado de las variaciones programadas de las exportaciones de los diferentes grupos muestra (cuadro 28):

- La importancia del turismo dentro del volumen total de exportaciones de los tres Planes. Se programa un mayor crecimiento en el II Plan que en los otros posteriores. La tasa de crecimiento programada es superior a la proyectada para el total de las exportaciones en el I y II Plan, siendo inferior en el III Plan. Es de destacar el menor crecimiento planificado de este tipo de exportaciones en el III Plan en relación a los Planes anteriores y a la tasa programada para las exportaciones de mercancías.

- Las exportaciones de mercancías experimentarán un notable crecimiento en los tres Planes, destacándose el proyectado para el II Plan y en menor medida para el III Plan.

- Las exportaciones de otros servicios, representando relativamente poco en el total de exportaciones, se espera poco crecimiento de los mismos en el I Plan, se proyecta un mayor incremento en el II y aún más en el III. En los tres Planes la tasa programada es inferior a la del conjunto de las exportaciones.

De lo anterior se desprende, en el I Plan se espera incrementar paralelamente las exportaciones de mercancías y de los servicios de turismo (ligeramente más esto último); en el II Plan se confía el crecimiento de las exportaciones tanto a las exportaciones de mercancías como del turismo (ligeramente más en el primer grupo); en el III Plan, la tasa de crecimiento de las exportaciones de los dos grupos es por debajo del II Plan, presentando mayor diferencia las exportaciones de turismo que la de mercancías. En este Plan también se proyecta un mayor crecimiento, y de forma más acusada, para las exportaciones de mercancías que para el turismo. Se proyecta también un mayor crecimiento de las exportaciones de otros servicios en relación a los otros Planes.

g) La comparación de las variaciones del sistema crediticio en los dos Planes (cuadro 29) muestra un mayor crecimiento esperado en el III Plan que en el II Plan. Estas previsiones estarían de acuerdo con el mayor crecimiento programado en el III Plan, y de la menor preocupación por el objetivo de la estabilidad interna (23).

Es de destacar, acorde con lo anterior, un mayor crecimiento en la capacidad de financiación del III Plan respecto al II Plan, presentando grandes diferencias en el crecimiento proyectado correspondiente a las variaciones del sistema crediticio. Es de resaltar, por el contrario, un mayor crecimiento en el II Plan de las proyecciones en las emisiones suscritas por el resto del mercado que en el III Plan, aunque este tipo de financiación representa poco en la financiación del sector privado (cuadro 30).

h) En relación a la formación bruta de capital del sistema y su distribución entre el sector público y privado (cuadro 31), hay que señalar diferencias importantes entre la planificación realizada en el II Plan y III Plan. Mientras que en el II Plan se espera un mayor crecimiento de la inversión pública que en el III Plan, en este último, es el sector privado

para el que se proyecta un mayor crecimiento, aumentándose notablemente su participación. Es decir, en el II Plan se pretendió incrementar en mayor medida el protagonismo del sector público que en el III Plan en la formación bruta de capital, mientras que en el III Plan se proyectó impulsar en mayor medida la participación del sector privado en la formación bruta de capital (24).

CUADRO 1

CUADRO GENERAL DE PREVISIONES PARA 1.967

	<u>(en miles de millones de pesetas de 1.962)</u>				<u>% participación (1)</u>		
	1.962	1.963*	%	1.967	1.962	1.963	1.967
Producto Nacional Bruto	775,8	828,5	6	1.045,8	88,37	86,45	85,02
Importaciones:							
Mercancías	89,5	116,3	9	162,5	10,19	12,14	13,21
Servicios	12,6	13,5		21,8	1,44	1,41	1,77
RECURSOS DISPONIBLES	877,9	958,3		1.230,1	100,--	100,--	100,--
Consumo privado	557,5	600,0	5,5	743,5	63,50	62,61	60,44
Gastos corrientes del sector público	60,5	71,3	5	86,6	6,89	7,44	7,04
Formación bruta de capital fijo	150,7	167,-	9	235,-	17,17	17,43	19,10
Variación de existencias	20,-	20,-		20,-	2,28	2,09	1,63
Exportaciones:							
Mercancías	47,3	45,3	10**	67,1	5,39	4,73	5,46
Turismo	30,7	42,0	11	63,7	3,50	4,38	5,18
Otros servicios	11,2	12,7		14,2	1,27	1,32	1,15
UTILIZACION RECURSOS	877,9	958,3		1.230,1	100,--	100,--	100,--

* Estimación provisional

** El ritmo de aumento del 10 por 100 anual incluye una recuperación en 1.964 del descenso registrado en 1.963

(1) Cálculo propio

Fuente: I Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit. pag. 52

CUADRO 2
DISTRIBUCION DE LA POBLACION ACTIVA

(en miles de personas)

Sectores de la producción	1,962	Porcentaje	1,967	Saldos	Distribución porcentual (1)	
		de variación anual			1,962	1,967
Primario	4,710	-1,5	4,370	-340	39,85	35,10
Secundario	3,850	2,9	4,440	590	32,57	35,66
Terciario	3,260	2,2	3,640	380	27,58	29,24
TOTAL	11,820		12,450	630	100,--	100,--

(1) Cálculo propio

Fuente: I Plan de Desarrollo Económico y Social pág. 53.

CUADRO 3
RESUMEN DE LA BALANZA DE PAGOS

(en miles de millones de pesetas*)

	1,963	1,967	Tasa anual acumulativa (1)
Balanza de pagos por cuenta corriente:			
Importaciones	-116,3	-162,5	8,7
Servicios	- 13,5	- 21,8	12,7
Exportaciones	45,3	67,1	10,3
Turismo	42,-	63,7	11,-
Otros servicios	12,7	14,2	2,8
SALDO	- 29,8	- 39,3	7,2
Financiación:			
Saldos de la balanza de transferencias	13,4	16,1	4,8
	(\$ 223)	(\$ 268)	
Entradas netas de capital **	16,4	23,2	9,1
	(\$ 274)	(\$ 387)	
TOTAL	29,8	39,3	7,2
	(\$ 497)	(\$ 655)	

* Las cifras entre paréntesis se expresan en millones de dólares

** Comprende las inversiones directas y en Bolsa, los créditos a largo plazo y comerciales.

(1) Cálculo propio

Fuente: I Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit. pág. 55.

CUADRO 4

PROYECCION DE LAS IMPORTACIONES

Importaciones	1.963		1.967		Tasa anual acumulativa(1)
	Millones pesetas	Distribución porcentual(1)	Millones pesetas	Distribución porcentual(1)	
A) Alimentos	26,445,8	21,6	33,915,1	19,8	6,5
B) Productos petrolíferos	12,051,7	9,8	19,232,6	11,2	12,4
C) Materias primas y semimanufacturas industriales	34,944,5	28,6	48,428,1	28,3	8,5
D) Materias primas para agricultura	2,189,4	1,8	952,8	0,6	-18,8
E) Importaciones liga- das a la inversión	40,991,3	33,5	60,015,-	35,1	10,-
F) Manufacturas de consumo	5,787,9	4,7	8,474,1	5,-	10,-
TOTAL IMPORTACIONES (CIF)	122,410,3	100,-	171,017,7	100,-	9,-

(1) Elaboración propia

Fuente: I Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit. pág. 451

CUADRO 5

PROYECCION DE LAS EXPORTACIONES

SECCIONES	1.963		1.967		Tasa anual acumulativa(1)
	Millones pesetas	Distribución porcentual(1)	Millones pesetas	Distribución porcentual(1)	
I Animales vivos y productos del rei- no animal	1,410	3,1	2,065	3,-	10,-
II Productos del reino vegetal	16,300	35,3	28,098	41,6	12,-
III Grasas y aceites	2,000	4,3	2,700	4,-	7,8
IV Productos de las industrias alimen- ticias	6,443	14,-	10,210	15,1	12,2
V Productos minerales	4,400	9,5	5,658	8,4	6,5
VI Productos de las industrias químicas	2,304	5,-	3,134	4,6	8,-
VII Materias plásticas artificiales	123	0,3	173	0,3	9,-
VIII Pieles, cueros, pe- letería y manufac- ras de estas materias	712	1,5	865	1,3	5,-
IX Madera y manufac- ras de madera	1,366	3,-	1,790	2,6	7,-
X Materias utilizadas en la fabricación de papel	1,389	3,-	2,034	3,-	10,-
XI Materias textiles y sus manufacturas	2,000	4,3	2,404	3,6	4,7
XII Calzado, sombrerería etc.	454	1,-	794	1,2	15,-
XIII Manufacturas de piedra	308	0,7	452	0,7	10,-
XIV Perlas finas y simi- lares	52	0,1	76	0,1	10,-
XV Metales comunes	2,000	4,3	2,315	3,4	5,-
XVI Máquinas y aparatos	1,500	3,3	1,997	2,9	7,4
XVII Material de trans- porte	2,800	6,1	2,057	3,-	- 7,4
XVIII Instrumentos y apa- ratos	79	0,2	117	0,2	10,-
XIX Armas y municiones	202	0,4	274	0,4	8,-
XX Mercancías y produc- tos varios	243	0,5	330	0,5	8,-
XXI Objetos de arte	26	0,1	38	0,1	10,-
TOTAL (Aduanas)	46,111	100,-	67,581	100,-	10,-

(1) Elaboración propia

Fuente: I Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit. pág. 452.

CUADRO 6

DISTRIBUCION DE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL

	1.963		Tasa anual acumulativa	1.967	
	Millones pesetas*	Distribución porcentual		Millones pesetas	Distribución porcentual
Inversión productiva	138,000	73,8	10,-	202,046	78,0
Viviendas	29,000	15,5	5,5	35,926	13,9
Stocks	20,000	10,7		20,916(a)	8,1
INVERSION TOTAL	187,000	100,-		258,888(b)	100,-

* los datos son aproximados, según se expone en el Plan.

(a) Representa el 2 % del PNB.

(b) En el del cuadro general macroeconómico la inversión es de 255,000 millones. En el cuadro macroeconómico los stocks son de 20,000 millones de pesetas.

Elaboración propia.

Fuente: I Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit. pág. 54.

CUADRO 7

FINANCIACION DE LA INVERSION

	1.962		Porcentaje anual acumulativo	1.967	
	Millones pesetas	Distribución porcentual		Millones pesetas	Distribución porcentual
Ahorro interior	157,800	89,1	6,5	215,700	84,6
Ahorro exterior	19,400	10,9	15,16	39,300	15,4
TOTAL	177,200	100,--	7,50	255,000	100,-
DISTRIBUCION DEL AHORRO					
EXTERNO:					
Saldo balanza de transferencias	9,500	49,--	11,1	16,100	41,-
Entradas netas de capital	9,900	51,--	18,6	23,200	59,-
TOTAL	19,400	100,--	15,1	39,300	100,-

La tasa de variación anual acumulativa del ahorro interior es dado por el Plan. El cálculo de las demás es aproximado.

Elaboración propia.

Fuente: I Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit. pág. 54 y 55.

CUADRO 8

CUADRO MACROECONOMICO PARA EL CUATRIENIO 1.968-1.971

(en miles de millones de pesetas)

	1.967	porcentaje de crecimiento anual acumulativo medio en el cuatrienio 1.968-1.971		1.971		Porcentaje de participación (1)		
		Términos reales	Términos monetarios	Pesetas de 1.967	Pesetas de 1.971	1.967 de 1.967	Pesetas de 1.967	Pesetas de 1.971
Producto Nacional Bruto	1.616,5	5,5	8,3	2.002,6	2.223,8	87,2	86,6	85,9
Importaciones	237,2	6,8(a)	11,3	308,6	363,9	12,8	13,4	14,1
RECURSOS DISPONIBLES	1.853,7			2.311,2	2.587,7	100,-	100,-	100,-
Consumo privado	1.142,2	4,5	7,5	1.362,-	1.528,7	61,6	58,9	59,1
Consumo público	160,4	3,4	9,1	183,2	227,8	8,7	7,9	8,8
Formación de capital	369,8	6,9	9,0	482,9	523,1	19,9	20,9	20,2
Exportaciones	181,3	11,8(b)	14,1	283,1	308,1	9,8	12,3	11,9
UTILIZACION RECURSOS	1.853,7			2.311,2	2.587,7	100,-	100,-	100,-

* Avance INE

(a) En el año 1.968 se prevé una disminución de las importaciones, y en trienio siguiente, un aumento medio anual del orden del 10 por 100

(b) Se prevé un incremento entre el 15 y el 20 por 100 en 1.968 y en torno al 9 por 100 medio anual en el trienio siguiente

(1) Elaboración propia.

Fuente: II Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit., pág. 160

CUADRO 9

EVOLUCION DE LA POBLACION ACTIVA

(miles de personas)

SECTORES	1.967*	1.971	Porcentaje		Porcentaje variación anual	Saldos
			1.967(1)	1.971		
Sector primario	3,689,8	3,268,1	29,4	24,7	-3,-	-421,7
Sector secundario	4,567,6	5,086,1	36,3	38,5	2,7	518,5
Servicios	4,314,9	4,856,4	34,3	36,8	3,-	541,5
TOTALES	12,572,3	13,210,6	100,-	100,-	1,25	638,3

* Estimación

(1) Cálculo propio

Fuente: II Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit, pág. 160

=====

CUADRO 10

DISTRIBUCION DEL PRODUCTO INTERIOR

(Miles de millones de pesetas de 1.967)

SECTORES	1.967 *	Porcentaje	1.971	Porcentaje	Porcentaje de variación anual
Sector secundario	521,94	34,75	675,5	36,72	6,7
Sector terciario	733,40	48,83	890,-	48,38	5,-
PIB AL COSTE DE FACTORES	1,501,89	100,--	1,839,5	100,--	5,2

* Avance

Fuente: II Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit, págs. 160 y 161

CUADRO 11 (A)

SALDOS DE LA BALANZA DE PAGOS BASICA

(en millones de dólares)

	Media 1.966-67*	1.971	Tasa anual de varia- ción acumulativa (1)
Saldos balanza comer- cial y de servicios (a)	-949	-785	-4,6
Saldos balanza de transferencia	438	410	-1,4
Entregas netas de ca- pital a largo plazo	442	500	3,1

(a) Estos saldos corresponden a la balanza de pagos elaborada por el Ministerio de Comercio. En ella se recogen conceptos distintos de los que figuran en cuadro 8 bajo las rúbricas de importaciones y exportaciones.

* Cifras provisionales

(1) Cálculo propio

Fuente: II Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit. pág. 162

CUADRO 11 (B)
SALDOS DE LA BALANZA DE PAGOS BASICA

(en millones de pesetas)

	Media 1.966-67*	Cuatrienio II Plan de Desarrollo			
		1.968	1.969	1.970	1.971
Saldos balanza comercial y de servicios (a)	-949	-650	-695	-740	-785
Saldos balanza de trans- ferencias	434	350	370	390	410
Entradas netas de capi- tal a largo plazo	442	400	425	450	500

(a) Estos saldos corresponden a la balanza de pagos elaborada por el Ministerio de Comercio. En ella se recogen conceptos distintos de los que figuran en el cuadro 8 bajo las rúbricas de importaciones y exportaciones.

* Cifras provisionales

Fuente: II Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit. pág. 162.

CUADRO 12
SISTEMA FINANCIERO: Variaciones

(en miles de millones de pesetas)

ENTRADAS	1.967		1.971	
	Pesetas	Distribución porcentual(1)	Pesetas	Distribución porcentual(1)
Oferta monetaria	65	35,2	73	28,6
Efectivo	24	13	26	10,2
Depósitos a la vista	41	22,2	47	18,4
Otros depósitos	100	54,-	153	60,-
Disponibilidades líquidas	165	89,2	226	88,6
Bonos, capital y reservas	20	10,8	29	11,4
TOTALES	185	100,-	255	100,-

(1) Cálculo propio

Fuente: II Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit, pág. 164.

CUADRO 13

CAPACIDAD DE FINANCIACION AL SECTOR PRIVADO: Variaciones

(en miles de millones de pesetas)

	1.967		1.971		Porcentaje de crecimiento anual acumulativo(1)
	Pesetas	Distribución porcentual(1)	Pesetas	Distribución porcentual(1)	
FINANCIACION EXTERNA AL SECTOR					
Sistema crediticio	174	63,0	246	61,50	9,-
Emisiones suscritas el resto del mercado	46	16,7	67	16,75	9,8
Capital exterior a largo plazo	23	8,3	35	8,75	11,-
Préstamos y subvenciones de capital del sector público	33	12,-	52	13,-	12,-
TOTALES	276	100,-	400	100,-	9,7

(1) Cálculo propio

Fuente: II Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit, pág. 164

CUADRO 14
FORMACION BRUTA DE CAPITAL

(en miles de millones de pesetas)

	1.967	1.971	distribución porcentual		Tasa anual de variación acumulativa (1)
			1.967(1)	1.971(1)	
Formación bruta de capital del sistema	370	523	100,-	100,-	9,-
sector privado	297	403	80,3	77,1	7,9
sector público (a)	73	120	19,7	22,9	13,2

(a) La inversión pública se ha estimado deduciendo de las cifras programadas las subvenciones al sector privado.

(1) Cálculo propio

Fuente: II Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit, pág.164

CUADRO 15
CUADRO MACROECONOMICO 1.972-1.975

(en miles de millones de pesetas)

	1.971*		Tasa de crecimiento anual acumulativo		Pesetas 1.971		Pesetas 1.975	
	Pesetas	% (1)	Términos		Pesetas	% (1)	Pesetas	% (1)
			reales	monetarios				
PNB	2.529,2	85,6	7,-	11,-	3.315,3	83,7	3.839,5	83,5
Importaciones	425,9	14,4	11,-	15,5	646,5	16,3	757,9	16,5
RECURSOS DISPONIBLES.....	2.955,1	100,-			3.961,8	100,-	4.597,4	100,-
Consumo privado	1.721,1	58,2	6,5	10,9	2.217,4	56,-	2.605,3	56,7
Consumo público	280,-	9,5	5,3	12,-	347,-	8,7	440,6	9,6
FBC	542,7	18,4	9,7	12,1	784,2	19,8	856,8	18,6
Exportaciones	411,3	13,9	10,-	14,-	613,2	15,5	694,7	15,1
UTILIZACION RECURSOS	2.955,1	100			3.961,8	100,-	4.597,4	100,-

* Cifras estimadas

(1) Cálculo propio

Fuente: II Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit, pág. 228.

CUADRO 16

EVOLUCION DE LA POBLACION ACTIVA

(en miles de personas)

	1.971		1.975		Variación absoluta en cuatrienio	Tasa varia- ción anual acumulativa
	Nº personas	Distribución porcentual	Nº personas	Distribución porcentual		
Sector primario	3.654,3	28,1	3.370,6	24,9	-283,7	-2,-
Sector secundario	5.054,2	38,8	5.534,3	40,9	480,1	2,3
Sector terciario	4.312,2	33,1	4.636,6	34,2	324,4	1,8
TOTAL	13.020,7	100,-	13.541,5	100,-	520,8	1,-

Fuente: II Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit, pág. 224.

CUADRO 17

DISTRIBUCION DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO

(en miles de millones de pesetas de 1.971)

	1.971		1.975		Tasa de crecimiento
	Pesetas	Distribución porcentual	Pesetas	Distribución porcentual	
Sector primario	299,2	12,8	336,7	11,2	3,-
Sector secundario	811,2	34,7	1.124,2	37,1	8,5
Sector terciario	1.227,2	52,5	1.566,3	51,7	6,3
PIB al coste de factores	2.337,6	100,-	3.027,2	100,-	6,7

Fuente: II Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit, pág. 235.

CUADRO 18

SISTEMA CREDITICIO: Variaciones

(en miles de millones de pesetas)

	1.971		1.975		Tasa de crecimiento anual acumulativo (1)
	Pesetas	Distribución porcentual(1)	Pesetas	Distribución porcentual(1)	
ENTRADAS					
Disponibilidades líquidas	322	94,2	568	92,1	15,2
Bonos, capital y reservas	20	5,8	49	7,9	25,1
TOTALES	342	100,-	617	100,-	15,9
SALIDAS					
Sector exterior	29	8,5	8	1,3	-27,6
Sector público	22	6,4	2	0,3	-45,1
Resto	291	85,1	607	98,4	20,2
TOTALES	342	100,-	617	100,-	15,9

(1) Cálculo propio

Fuente: II Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit., pág. 238

CUADRO 19

CAPACIDAD DE FINANCIACION AL SECTOR PRIVADO: Variaciones

(miles de millones de pesetas)

	1.971		1.975		Tasa de crecimiento anual acumulativo(1)
	Pesetas	Distribución porcentual(1)	Pesetas	Distribución porcentual(1)	
FINANCIACION AL SECTOR PRIVADO:					
Sistema crediticio	291	78,9	607	84,8	20,2
Emissiones suscritas por el resto del mercado	58	15,7	77	10,7	7,3
Préstamos y subvenciones de capital del sector público	20	5,4	32	4,5	12,5
TOTALES	369	100,-	716	100,-	18,-

(1) Cálculo propio

Fuente: II Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit. pág. 240

CUADRO 20

FORMACION BRUTA DE CAPITAL

(miles de millones de pesetas)

	1.971		1.975		Tasa de crecimiento anual acumulativo(1)
	Pesetas	Distribución porcentual(1)	Pesetas	Distribución porcentual(1)	
FBC del sistema	543	100,-	857	100,-	12,1
Sector privado	413	76,1	672	78,4	13,-
Sector público	130	23,9	185	21,6	9,2

(1) Cálculo propio

Fuente: II Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit. pág. 240

CUADRO 23

PREVISIONES DE LA EVOLUCION DE LA POBLACION ACTIVA
(tasa de variación anual acumulativa)

	I PLAN	II PLAN	III PLAN
Sector primario	-1,5	-3,-	-2,-
Sector secundario	2,9	2,7	2,3
Sector terciario	2,2	3,-	1,8
TOTAL SECTORES	1,-	1,25	1,-

Fuente:

I Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit, pág. 53,
 II " " " " op. cit, pág. 160,
 III " " " " op. cit, pág. 224.

CUADRO 24

PREVISIONES DE LA EVOLUCION DE LA PRODUCTIVIDAD DE LOS SECTORES
(tasa de variación anual acumulativa)

	I PLAN	II PLAN	III PLAN
Sector primario	4,5	5,9	5,1
Sector secundario	5,5	3,9	6,1
Sector terciario	3,7	1,9	4,4
PIB	5,-	3,9	5,6

Fuente:

I Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit, pág. 53,
 II " " " " op. cit, pág. 161
 III " " " " op. cit, pág. 225

CUADRO 25

PREVISIONES DE LA PRODUCCION DE LOS SECTORES

	(tasa de variación anual acumulativa)		
	I PLAN(1)	II PLAN	III PLAN
Sector primario	2,9	2,7	3,-
Sector secundario	8,6	6,7	8,5
Sector terciario	6,-	5,-	6,3
PIB al coste de factores	6,-	5,2	6,7

(1) Cálculo propio en base a las variaciones de la productividad y de la población activa.

Fuente:

- I Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit, pág. 5.
- II " " " " op. cit, pág. 161
- III " " " " op. cit, pág. 335

CUADRO 26

DEFICIT DE LA BALANZA COMERCIAL Y DE SERVICIOS

	(tasa de variación anual acumulativa)		
	<u>I PLAN</u> Términos constantes	<u>II PLAN</u> Términos constantes	<u>III PLAN</u> Términos constantes
Déficit de la balanza comercial y de servicios	7,2	-17,8(1)	22,9
Superavit de la balanza de transferencias	4,8	- 1,4(a)	
Entradas netas de capital	9,1	3,1(b)	

(1) Este dato no coincide con el cuadro 11, ya que en este último, el saldo de la balanza comercial y de servicios corresponde a los saldos elaborados por el Ministerio de Comercio, que recogen conceptos distintos de los del cuadro macroeconómico, y además se calculó respecto a la media 1,966-1,967.

(a) Corresponden a la tasa de crecimiento de 1,971 respecto a la media 1,966-67. El cálculo es realizado en dólares

(b) Elaborado con los datos del cuadro 11 (en dólares)

Elaboración propia

Fuente:

- I Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit, págs. 52 y 55
- II " " " " op. cit, págs. 160-162.
- III " " " " op. cit, pág. 228.

CUADRO 27

PROYECCION DE LAS IMPORTACIONES

(Tasa de crecimiento anual acumulativa, términos constantes)

	I PLAN	II PLAN	III PLAN (a)
IMPORTACIONES			
Alimentos	6,5	0	3,3
Productos petrolíferos	12,4	--	--
Materias primas y semimanufacturas industriales	8,5	7,4(1)	10,5(1)
Materias primas para la agricultura	-18,8		
Importaciones ligadas a la inversión	10,-	7,8(2)	9,1(2)
Manufacturas de consumo	10,-	10,-	18,4
Importaciones mercancías	9,-	6,3	10,1
Importaciones servicios	12,7	9,4	15,3
Total importaciones	9,2	6,8	11,-

(a) Los datos planificados se han hecho únicamente en términos monetarios, por lo que se ha convertido en términos constantes, teniendo en cuenta el índice de variación de los precios de las importaciones planificadas.

(1) Materias primas y semimanufacturas.

(2) Bienes de equipo.

Elaboración propia

Fuente:

- I Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit. pág. 451.
- II " " " " op. cit. págs. 161 y 162.
- III " " " " op. cit. págs. 231 y 233.

CUADRO 28

PROYECCION DE LAS EXPORTACIONES

(tasa de crecimiento anual acumulativa, términos constantes)

	I PLAN	II PLAN(a)	III PLAN(a)
EXPORTACIONES			
Mercancías	10	13,3	11,9
Turismo	11	13,-	7,1
Otros servicios	3	7,5	9,1
Total exportaciones	9,7	11,8	10,-

(a) La planificación del II y III Plan son realizadas en términos monetarios (a excepción del turismo en el II Plan); se han convertido en términos constantes, a través del cálculo de la variación planificada de los precios de las exportaciones en el II y III Plan respectivamente.

Elaboración propia

Fuente:

- I Plan de Desarrollo Económico Social, op. cit. pág. 52.
- II " " " " op. cit. págs. 160 y 162.
- III " " " " op. cit. págs. 228 y 233.

CUADRO 29

SISTEMA CREDITICIO: Variaciones

(porcentaje de crecimiento anual acumulativo)

	II PLAN *	III PLAN
Disponibilidades líquidas	8,2	15,2
Bonos capital y reservas	9,7	25,1
TOTALES	8,4	15,9

* No coinciden con lo que se dice en el texto

Elaboración propia.

Fuente:

II Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit. pág. 164

III " " " " op. cit. pág. 238

CUADRO 30

CAPACIDAD DE FINANCIACION AL SECTOR PRIVADO: VARIACIONES

(porcentaje de crecimiento anual acumulativo)

	II PLAN	III PLAN
Financiación al sector privado		
Sistema crediticio	9,-	20,2
Emissiones suscritas por el resto del mercado	9,8	7,3
Capital exterior a largo plazo	11,-	
Préstamos y subvenciones de capital del sector público	12,-	12,5
TOTALES	9,7	18,-

Elaboración propia

II Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit. pág. 164,

III " " " " op. cit. pág. 240,

NOTAS

- (1) I Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit. págs. 51-55.
- (2) II Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit. págs. 159-165.
- (3) En el Plan la variación de la productividad del sistema se estima como necesaria para alcanzar la tasa de crecimiento del PIB programada.
- (4) En el Plan se señala la dificultad de su proyección.
- (5) La proyección financiera del II Plan es una novedad respecto al I Plan. Un estudio más completo puede verse en el II Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit. págs. 163-165.
- (6) Hay que tener en cuenta que en 1,967 la FBC creció muy poco respecto al año anterior.
- (7) En el I Plan no se realizaron previsiones de las magnitudes macroeconómicas en términos monetarios. Durante el I Plan el ritmo de variación de los precios fue alto, y es por este motivo que en el II Plan, la estabilidad interna es un objetivo prioritario.
- (8) No se prevé una distribución de la FBC en sus diversos componentes, y señalándose solamente que los stocks deberán mantenerse en un 2 ó 2,5 por 100 de PNB.
- (9) Según cálculos aproximados relativos a la participación del ahorro exterior en el total de la inversión, se prevé una menor participación de ésta en 1,971, (según datos del II Plan de Desarrollo y cambios de moneda fijados por el IEME según INE: Anuario Estadística de España, varios años).
- (10) No hay previsiones de las exportaciones desglosadas en sus diversas secciones en el II Plan de Desarrollo.
- (11) III Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit. págs. 215-243.
- (12) Se entabló una polémica entorno a la tasa de crecimiento del PNB a programar, los más optimistas, entre los que se encontraba el Comisario Adjunto del Plan Fabián Estapé, estaban a favor del 7 por 100. Otro grupo preferían cifras menores en torno al 5 por 100 para evitar tensiones inflacionistas. La primera alternativa resultó ganadora, especialmente porque era realista, y se conseguía el pleno empleo (tasa de paro del 2 por 100). Ver: III Plan de Desarrollo Económico y Social 1,972-75, Cátedra de Política Económica, Departamento de Política Económica Universidad de Barcelona pág. 3.
- (13) Su cálculo se ha realizado a través de una regresión múltiple.
- (14) III Plan de Desarrollo Económico y Social, op. cit. págs. 236-241.
- (15) Hay que tener en cuenta que en el II Plan las tasas de crecimiento de las principales macromagnitudes reales, a excepción de la FBC, fueron mayores que las previstas.
- (16) La inflación real del II Plan es superior a la prevista para el III Plan.
- (17) Hay que tener en cuenta que las posibilidades de crecimiento es mucho mayor para el sector industrial, y en menor medida para el terciario, que para el sector primario.

(18) No hay previsiones sobre la evolución, de los saldos de la balanza de transferencias y entradas netas de capital,

(19) No hay previsiones en términos monetarios de las variables macroeconómicas en el I Plan de Desarrollo Económico y Social

(20) No hay datos en la exposición del III Plan ni respecto a la evolución de las transferencias, ni de las entradas netas de capital,

(21) Representa valoraciones aproximadas ya que hay que tener en cuenta que la distribución de las importaciones por grupos de productos no es igual en el I Plan que en II y III Plan, Además en los dos últimos Planes solo se realizaron previsiones en términos monetarios, por lo que para su comparación se ha procedido a convertirse en términos constantes en función de la variación de precios prevista para las importaciones de los dos planes últimos,

(22) Según datos del Banco Exterior de España en "Política Comercial Exterior de España (1,931-1,975)" tomo 2 pág.1,302, este grupo representaba el 5,9 % en 1,964 y pasa a representar el 7 % en 1,975 en pesetas corrientes de cada año; y el 6,2 % en 1,964 y el 8 % en 1,975 en pesetas de 1,970,

(23) En el III Plan de Desarrollo se señala que el mantenimiento de las disponibilidades liquidas en torno al 16 % asegurará la tasa prevista de crecimiento del PNB, y la estabilidad de precios,

(24) No pueden hacerse comparaciones con el I Plan de Desarrollo por no haberse realizado estimaciones,