

ESTUDIOS

Foo. Javier Gorosquieta*

Sobre el I Plan de Desarrollo

«La oposición a la tarea de forzar una reestructuración del sistema productivo no se basa en argumentos económicos relevantes, sino en el manejo perturbador por los propios núcleos interesados del mismo término de reestructuración, imprimiéndole un contenido operativo a largo plazo, sin adaptaciones bruscas ni presiones urgentes.» (Inform. Com. Española, julio 1967.)

I PLAN DE DESARROLLO. NATURALEZA Y OBJETIVOS

La entrada en vigor el de enero de 1964 del I Plan de Desarrollo ha introducido en España una nueva técnica de gobierno de la economía, que implica una programación integral y coordinada de la Política Económica del país para un período de tiempo determinado. Esta nueva técnica de planificación, que siempre se apoya en un más afinado sentido de la previsión económica, ha adoptado en España la forma de Plan «indicativo».

Lo específico de un Plan «indicativo» es la elaboración de un cuadro completo de las inversiones públicas que realizar durante un período de tiempo determinado. Se considera este programa de gastos públicos como «vinculante» para la Administración; pero es, al mismo tiempo, un buen «indicador» y una valiosa información para la iniciativa privada que puede elaborar, así, sus propios proyectos con mayor conocimiento del futuro económico a corto plazo.

El I Plan de Desarrollo español se propuso, como objetivo central, el «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». Tres propósitos fundamentales

(*) Licenciado en Ciencias Económicas.

FCO. JAVIER GOROSQUIETA

acompañan a este objetivo: la integración social, es decir, la igualación progresiva de los distintos niveles de renta, la movilidad social a través de una plena igualdad de oportunidades y la promoción social, o sea, el acceso a niveles superiores de formación, propiedad y dirección social y económica.

Como fines instrumentales para el logro de estas metas de naturaleza social se señalaron:

- a) Máximo crecimiento del producto nacional.
- b) Equitativa distribución de la renta.
- c) Flexibilidad del sistema económico.
- d) Equilibrio económico.
- e) Pleno empleo.

Sobre la formulación de estos fines instrumentales parece es preciso hacer una observación crítica: en un régimen económico de libertad de empresa, el «equilibrio económico» o la estabilidad de los precios es incompatible con el «pleno empleo». Es preciso dar prioridad a uno a costa del otro. Desde el punto de vista del coste social, parece preferible dar la preferencia al «equilibrio económico» al precio de un desempleo del trabajo y del capital instalado; pero que puede mantenerse, eso sí, en márgenes reducidos (en torno al 1 ó el 2 por 100).

ASPECTOS POSITIVOS DE LA REALIZACION DEL I PLAN

Siguiendo la tendencia iniciada a finales de 1961, la producción general de bienes y servicios se incrementó en 1964 y 1965 regularmente y a un ritmo rápido.

1964.—Con la notable excepción de la industria textil, la producción se elevó considerablemente en casi todas las industrias manufactureras; hierro y acero, materiales de construcción y productos de química inorgánica fueron los sectores que registraron mayores incrementos. La notable expansión de la producción de automóviles (de un 50 por 100, hasta unas 120.000 unidades) y de los productos electrodomésticos para el hogar (30 por 100 aproximadamente) muestran la rápida difusión de los patrones de consumo que rigen en países de industrialización más avanzada.

Las cosechas de 1964 fueron, por el contrario, menos favorables en conjunto que las del año anterior.

1965.—La mayor parte de las cosechas mejoraron respecto de 1964. Disminuyó, sin embargo, la producción total de productos ganaderos.

El crecimiento de la producción industrial fue, de nuevo, sustancial en 1965—del orden del 10 por 100—; los sectores de actividad más dinámicos en años anteriores continuaron una rápida expansión, resultante a la vez del incremento de las inversiones y del fuerte ritmo de la demanda de bienes de consumo duradero.

1966 y 1967.—Mejoraron notablemente las producciones agrarias, debido, sobre todo, a las favorables condiciones meteorológicas. Por el contrario, la actividad industrial, tomada en su conjunto, fue reduciendo los fuertes ritmos de expansión a lo largo de 1966 y primera parte de 1967. Con todo, los niveles productivos alcanzados fueron superiores a los mismos periodos del año anterior.

Este aumento de la producción ha llevado consigo la correspondiente creación de puestos de trabajo en la industria y servicios y la elevación

SOBRE EL I PLAN DE DESARROLLO

del nivel de vida de la sociedad, hablando en términos generales. Por otra parte, ha liberado recursos disponibles para el alcance de las metas en materia educativa, cultural, sanitaria, de seguridad social y similares propuestas en el texto del I Plan.

LA INFLACION, EL PROBLEMA TECNICO-ECONOMICO MAS SIGNIFICATIVO DEL I PLAN

La inflación, como escalada acumulativa de los precios a un ritmo superior al de aumento en la producción de bienes y servicios reales, es considerada como enemigo número uno de todo proceso de desarrollo. Así, escribe la OCDE en su informe sobre la economía española en 1964: «Si no se consigue dominar estas presiones (inflacionistas), el proceso de desarrollo, que ya ha producido importantes resultados en términos de una mayor producción y más altos niveles de vida, se verá interrumpido tarde o temprano; cuando las medidas correctoras no se toman con la suficiente prontitud, luego tienen que ser más drásticas.»

La inflación se dejó sentir ya en 1964, primer año de realización del Plan.

Por eso, en noviembre de 1964, el Gobierno anunció un primer programa de medidas «estabilizadoras»: importaciones estratégicas de alimentos, nueva lista de liberalización de importaciones, freno a la expansión de la vivienda, etc...

A juicio de la OCDE, «estas decisiones fueron, en general, acertadas. Pero, dada su limitada naturaleza y, en algunos casos, los considerables retrasos en su aplicación, su impacto fue insuficiente».

Nuevas medidas restrictivas se adoptaron, de hecho, en la primavera de 1965 y a comienzos de 1966. Sin embargo, la inflación de los precios y el alza continua del coste de la vida sigue siendo el problema más importante y, a la vez, más significativo de la economía española en 1967.

LA INFLACION, PROBLEMA MORAL

Prescindiendo de los aspectos económicos de la inflación, que puede minar totalmente las bases del desarrollo, se puede señalar como perjuicio radical de la misma en el plano moral el siguiente: la inflación produce una redistribución injusta y arbitraria de los ingresos y de las rentas. Al subir los precios y perder poder de compra el dinero, se da una ganancia relativa de quienes perciben rentas variables (beneficios) a costa de los beneficiarios de rentas fijas (alquileres, rentas, pensiones, etc.). La rigidez en los ajustes de los salarios a las oscilaciones del coste de la vida los asimila a una renta fija. De ahí que la inflación quite arbitrariamente poder de compra a la gran masa de asalariados, a una buena parte de las clases económicamente más desvalidas.

La inflación, por tanto, erosiona no sólo el poder de compra gastado sino el poder de compra retenido: el poder adquisitivo del ahorro; un dinero que las clases medias y las clases humildes españolas, con tan buena voluntad y en enorme volumen, ponen a disposición de la economía del país en forma de cuentas corrientes o de libretas de ahorro.

La inflación, finalmente, favorece de manera arbitraria a toda clase de deudores a costa de sus respectivos acreedores. Las deudas, en efecto, se liquidan en pesetas nominales—devaluadas por la inflación—, no en poder de compra.

FCO. JAVIER GOROSQUIETA

EL DESARRAIGO DEMOGRAFICO

En 1964 la población activa era del orden de los 12.000.000 de personas. De ellas en torno al 40 por 100 estaba empleada en la agricultura, el 32 por 100 en la industria, y el 28 por 100 en los servicios.

El I Plan de Desarrollo puso deliberadamente en práctica una política de redistribución demográfica, provocando, con una constelación de estímulos y medidas indirectas, el trasvase de la población agraria a las zonas urbanas e industriales.

En el bienio 1964-65 se calcula que medio millón de personas, junto con sus familiares en muchos casos, abandonaron la agricultura en busca de empleo en la industria y los servicios. En 1966 y 1967, como consecuencia de las buenas cosechas, por un lado, y de las fases de recesión por que ha atravesado la economía, por otro, disminuyó el ritmo del éxodo campesino. En todo caso un mínimo de 250.000 personas dejaron el campo a lo largo de estos dos últimos años.

De 1960 a julio de 1967 la población activa agrícola ha pasado del 41,7 al 30 por 100 de la activa total.

Desde el punto de vista técnico-económico no parece posible hacer una crítica de principio a una política de movilidad demográfica desde los sectores primarios hacia los demás. En países como el nuestro, con un porcentaje excesivamente elevado de población agrícola, la emigración campesina es medio necesario para eliminar el paro encubierto en el campo, para incrementar en él la productividad por persona activa, y, por tanto, los niveles de vida.

Pero es preciso tener en cuenta:

1.º Que la sola emigración campesina no produce por sí misma la promoción del mundo rural, sino simplemente el abandono de las tierras.

2.º Que el éxodo rural tiene su sentido sólo cuando en la meta se ha producido:

a) La creación adecuada de puestos de trabajo estables y remuneradores.

b) La vivienda y todo un sistema de acogida de acuerdo con la dignidad de la persona individual y familiar.

De conformidad con estos criterios hay que observar en el I Plan:

1.º El texto del I Plan había previsto una reducción en 340.000 personas de la población activa rural a lo largo del período de 1964-67. El volumen de la emigración campesina ha sido, sin embargo, casi tres veces superior a lo previsto y programado.

2.º Una porción importante de los emigrantes del campo encontró empleo en la industria de la construcción, que creció extraordinariamente durante los dos primeros años del I Plan (un 57 por 100 en 1964). A lo largo de 1966 y 1967 la construcción ha remitido no poco en su tasa de crecimiento; tasa que, por haber sido tan elevada, en ningún caso se hubiera podido mantener, a largo plazo. De ahí y de la naturaleza misma de la industria de la construcción, se pueda poner en tela de juicio la realidad de la creación de puestos «estables» de trabajo para la totalidad moral de los emigrantes campesinos.

3.º La emigración rural se cruzó con una de las medidas «estabilizadoras» de 1965: las condiciones de los créditos para la construcción de viviendas se hicieron más rígidas y se fijó un límite a las autorizaciones de nuevos proyectos que se beneficiaran de ayudas financieras estatales. Esto ha agravado aún más el problema no resuelto de la vivienda, de la instalación y acogida al emigrado rural.

SOBRE EL I PLAN DE DESARROLLO

En definitiva. Es cierto que la movilidad demográfica es uno de los elementos esenciales del desarrollo. Pero esta política, para que sea humana y moral, ha de ser completa y estar programada en todas sus derivaciones. Lo cual exige:

1. Una política agraria eficaz, con el fin de no provocar de modo virulento el proceso migratorio.
2. El control indirecto de las migraciones, de tal forma que se atemperen al ritmo real de creación de puestos de trabajo en la industria y los servicios.
3. Una política—difícil—de financiación de ese gran mercado potencial que es, actualmente, el de la vivienda económica y subvencionada.
4. Un programa más completo de acogida socio-cultural y socio-religiosa al emigrante.

Respecto de la emigración al extranjero, se calcula que el 5 por 100, aproximadamente, de la población activa española está en este momento empleada en el exterior. Como consecuencia de la actual recesión económica europea y también del mayor nivel de vida logrado en el interior del país, ha remitido el ritmo de esta emigración y los emigrantes que vuelven están creando, de hecho, una tensión adicional en el mercado de trabajo español.

ALCANCE EN PROFUNDIDAD DE LA TRANSFORMACION SOCIO-ECONOMICA DEL PAIS OPERADA POR EL I PLAN

Me refiero ahora más en concreto, al problema de la transformación de las estructuras productivas.

En 1964 la economía española se enfrentaba, entre otros, con estos graves defectos en su base o estructura productiva:

1. Agricultura:
 - A) Injusta distribución de la propiedad.
 - B) Exceso de población agrícola en relación con la industrial y de servicios.
 - C) Dimensión inadecuada de las explotaciones, por exceso o por defecto.
 - D) Falta de capacitación empresarial.
 - E) Falta de instalaciones de capital y de maquinaria.
 - F) Falta de servicios y de confortabilidad suficiente en el medio rural.
 - G) Falta muy grave, de programación y de ordenación de los mercados agropecuarios.
2. Industria:
 - A) Minifundio industrial.
 - B) Escaso nivel técnico y de productividad en relación con las economías de los países desarrollados.
 - C) Como consecuencia de B), debilidad del poder competitivo.
 - D) Deficiente estructura financiera.
3. Servicios:
 - A) Alto grado de monopolio bancario, que se extiende a un poder excesivo sobre la industria y la economía global.
 - B) Viscosidad, falta de fluidez y de transparencia, en la organización del comercio interior.
 - C) Industria del transporte, hostelería y afines: los mismos defectos que se señalaron para la industria en general.
 - D) Balanza de Pagos: pobreza en los volúmenes y calidad de las transacciones, déficits permanentes en los intercambios de mercancías.

FCO. JAVIER GOROSQUIETA

Al principio de este estudio se señaló el éxito del I Plan en cuanto a los incrementos productivos y elevación, en general, del nivel de vida. Se señaló asimismo la enfermedad crónica que ha padecido—y de la que por poco ha perecido—el I Plan a lo largo de sus cuatro años de vida: la inflación de los precios.

Nuestro sistema económico continúa en estos momentos padeciendo de inflación y postrado en una situación particularmente delicada.

A mi juicio, la interpretación más profunda de las causas de este enfermizo desarrollo es la dada por «Información Comercial Española» (julio 1967) con estas palabras: «Nuestro país no es el único en que la sucesión ininterrumpida de desajustes a corto plazo ha dado al traste—al exigir tratamientos de urgencia incompatibles con los objetivos a largo plazo—con una política general de desarrollo elevado y autosostenido.»

«Conseguir que el camino fijado en planes de desarrollo, a medio o largo plazo, sea el que resulte precisamente de la adición sucesiva en el tiempo de diversas medidas a corto plazo es problema bien conocido de todas las latitudes: más de un país ha visto cómo su flamante plan de desarrollo se convertía en breve espacio de tiempo en un drástico programa de estabilización. Pero esto es precisamente lo que puede y debe evitarse en nuestro caso. Cuando una economía mantiene aún, como ocurre en España, más del 30 por 100 de su población activa en la agricultura y alrededor de un 5 por 100 empleada en el extranjero, posee un formidable potencial expansivo capaz de alimentar ritmos de crecimiento muy fuertes. Ahora bien; para que ésto se traduzca en tasas reales de expansión, es imprescindible admitir que los puntos centrales de perturbación deben eliminarse como primera medida, aunque el hacerlo signifique atravesar un período transitorio, durante el cual las apariencias externas se sacrifican conscientemente en favor de la labor más sorda y profunda de revisar estructuras y romper los estrangulamientos del desarrollo.»

Hay aquí implícita, en primer lugar, una crítica: el I Plan de Desarrollo no ha atendido suficientemente a la reforma de estructuras; de ahí proceden, como de raíz, las principales dificultades y tensiones a las que, a duras penas, sobrevive. Hay, además, expresa una recomendación para el próximo futuro: es preciso encararse con más firmeza con la reestructuración a fondo de nuestra economía; esto produciría de momento un desarrollo menos espectacular en el exterior, pero más sólido. Esto sería el único camino de asegurar para el futuro un desarrollo, tanto o más rápido que el anterior, pero más sano; no sólo en lo que a enfermedades económicas se refiere, sino en lo que toca a las relaciones sociales y de justicia entre las personas y diferentes grupos sociales del país.

El I Plan, por lo tanto, ha podido producir un hondo cambio en la mentalidad económica de la gran masa, pero ha calado poco profundo en la transformación de la estructura base productiva del país.

MIRANDO AL II PLAN

A mi juicio, el camino fundamental es el señalado en líneas anteriores: un desarrollo de momento más moderado, pero más sólido; con una atención preferente a la reforma de estructuras como medio de eliminar las tensiones económico-sociales y asegurar un desarrollo equilibrado a largo plazo.

Pero en este programa el problema desborda ya el terreno de la técnica para entrar en el mundo laboral, sindical y en el de la participación política.

SOBRE EL I PLAN DE DESARROLLO

Parecen muy razonables estas palabras con que termina su razonamiento la publicación citada arriba: «La oposición a la tarea de forzar una reestructuración del sistema productivo no se basa, por tanto, en argumentos económicos relevantes, sino sólo en el manejo perturbador por los propios núcleos interesados del mismo término de reestructuración, imprimiéndole un contenido operativo a largo plazo, sin adaptaciones bruscas ni presiones urgentes.»

Se trata, por lo tanto, de grupos interesados que, desde una posición de por los propios núcleos interesados del mismo término de reestructuración. De aquí que la solución radique en la formación progresiva, pero rápida, de grupos de poder complementarios; en la apertura decidida de las líneas de participación laboral, sindical y política; en el desarrollo de todos los medios morales de presión social a través de la opinión de la gran masa: medios de comunicación social, educación masiva, etc.

Se ha publicado el cuadro general de objetivos del II Plan. En él se adopta, acertadamente, la orientación indicada: sacrificar la rapidez del crecimiento a la solidez de la reforma estructural.

Pero queda el gran interrogante de si la sociedad dispondrá de los instrumentos adecuados para el logro de tales objetivos frente al gran poder de determinados grupos de presión.

LA ADMINISTRACION PUBLICA

Tiene, en buena parte, en sus manos:

- a) La reforma de la estructura del sistema fiscal, del sistema monetario, financiero, etc.
- b) El desarrollo de una poderosa política de rentas con fines redistributivos.

A lo largo del I Plan la expansión de los gastos públicos ha sido, tal vez, la raíz más importante de las tensiones inflacionistas. La OCDE, el Banco Mundial y otros organismos internacionales aconsejan a la Administración sea la primera en someterse a la disciplina del desarrollo.