

Situamos este trabajo como continuación del que ha visto la luz en esta misma Revista, bajo el título: "El desarrollo económico y social" (2).

Si nos preguntamos el por qué del desarrollo, el desarrollo de qué, es decir, planteamos los objetivos que se pueden considerar y los medios de que se dispone para alcanzarlos, encontramos respuestas del orden siguiente:

a) Una sociedad en estado de desarrollo es una sociedad "penché en avant" hacia la realización de proyectos ambiciosos, en términos económicos que asegura la permanencia de una tasa de inversión elevada.

b) El desarrollo se expresa por un aumento del producto nacional por persona activa. Así visto, el desarrollo está ligado al aumento de la productividad. Estamos ante el progreso científico, aplicado a la satisfacción de necesidades en su relación con las posibilidades de inversión.

c) Finalmente, diremos que ciertas condiciones del desarrollo son sociológicas: duración de la jornada de trabajo, tiempos de ocio, redistribución de rentas, protección de grupos sociales menos favorecidos, edades de escolaridad y de jubilación obligatorias, etc.

Ante la sociedad cada día más masificada varias opciones se plantean cuando se estudia la afectación de los recursos:

a) Conflicto entre necesidades presentes y necesidades futuras, que surge a propósito de la distribución entre el consumo y la inversión productiva (3).

b) Conflicto entre necesidades individuales y necesidades colectivas. Este conflicto surge a propósito de la distribución entre consumo privado y consumo colectivo. Los consumos colectivos no pueden crecer más que al precio de un incremento en la presión fiscal que frene el consumo privado.

En otras palabras, hay que decidir el grado de gratuidad de la instrucción, de la vivienda, de la tutela, de la salud, de las pensiones, de las carreteras, del culto, etc.

c) Finalmente, conflictos entre grupos sociales en competencia para la distribución de los frutos del desarrollo.

La tarea que nos hemos impuesto es, a nuestro entender, muy tenta-

(2) MUT REMOLA, E.: "El desarrollo económico y social. Aproximación a una síntesis de la teoría económica", *Rev. de Economía Política*, Madrid, 1974, n.º 67.

(3) La dificultad del planificador estriba en poder imaginar o detectar cuáles van a ser las necesidades, en cada momento, del futuro. Al respecto se ha dicho que el hombre del futuro va a sentir "hambre del sector terciario".

dora. Los avances de la técnica están arrastrando a la sociedad, en cada momento, a nuevas situaciones. El desentrañar las tasas que de cada magnitud económica o sociológica han de estimularse o frenarse es tarea difícilísima y excitante a la vez.

A fin de cuentas el planificador no puede ni debe olvidar que, el mundo occidental, camina hacia una civilización terciaria, que ha de acarrear y acarrea cambios sustanciales en la sociedad, a veces violentos, con fuerte repercusión sobre los sectores secundario y terciario.

CAPÍTULO I

LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

I. LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO (4).

La consecución de tasas rápidas de crecimiento económico en cualquier país requiere la adopción de una política hábil por parte del poder público, incluyendo, en algunos casos, una línea de acción que estribe en dejar que las cosas vayan por sí solas.

En la actualidad, la utilidad de la planificación del desarrollo es algo que se reconoce universalmente (5).

(4) Veamos la terminología sobre la materia: Un *proyecto* es la unidad más pequeña de actividad de inversión que cabe considerar a lo largo de la programación. En general, tal unidad será una actividad técnicamente coherente que ha de realizarse por parte de una institución pública o privada que puede llevar a cabo, técnicamente hablando, con independencia de otros proyectos. Ejemplos: La construcción de una fábrica, la de un puente o una carretera, etc.

Un *programa* es un conjunto coordinado de proyectos que pueden estar ubicados en el mismo país o en alguna unidad geográfica más pequeña (provincia, región, municipio) y que también serán puestos en práctica en un período específico; por ejemplo, un año, cinco años o cualquier otro. El grado de coordinación puede variar en otros aspectos, pero es preciso que una autoridad considere todos los proyectos con vistas a coordinarlos conjuntamente.

Un *plan* de inversiones es algo a lo que se llega "desde arriba", a base de cálculos, que se refieren bien sea a la totalidad de la economía o algunos sectores en determinadas áreas. Un plan no se construye combinando proyectos, sino que se deriva de los objetivos amplios de desarrollo que se hayan establecido (Naciones Unidas, Comisión Económica para Asia y Extremo Oriente: *Programming Techniques for Economic Development*, Bangkok, 1960, cap. IV).

La *planeación del desarrollo* es el título de la obra de TINBERGEN, J., F. C. E., Méjico, 1959.

(5) Los gustos respecto a la forma y al grado de dirección estatal de la economía varían ampliamente y van desde el control extraordinariamente centralizado del sistema socialista de la U. R. S. S. y Polonia, pasan por los sistemas más descentra-

Hemos de anotar, antes de seguir adelante, que los economistas consideran la planificación del desarrollo como algo que es esencialmente no político. En todo caso, las limitaciones políticas dentro de las cuales ha de prepararse un plan de desarrollo se consideran como datos, como restricciones en cuanto al ámbito y a la naturaleza de las actuaciones políticas que han de tenerse en cuenta a la hora de formular planes y programas (6).

Desde un punto de vista puramente económico hay toda una jerarquía de grados en cuanto a la intervención del gobierno, todos los cuales son coincidentes con la preparación de alguna forma de programas de desarrollo económico y político.

El problema consiste principalmente en definir el área y los límites de la intervención, siendo en este punto donde surgen los contrastes y difieren las sugerencias.

En el momento actual lo único que se puede decir del desarrollo económico y de su política es que cada país ha adoptado en el pasado una técnica diferente para crecer y que probablemente cada país recién llegado, o cada país insatisfecho con su nivel económico actual tendrá que inventar en el futuro su propia técnica (7).

Los métodos de planificación que se pueden aplicar, según sea la fase de desarrollo en que se encuentre el país y su dependencia del comercio exterior son diversas (8).

lizados y socialistas en otra medida de Yugoslavia y Egipto y terminan en los sistemas casi anárquicos basados en la libre empresa del Líbano, las Filipinas y Tailandia (HIGGINS, B.: *Desarrollo económico, principios, problemas, políticas*, Ed. Gredos, Madrid, 1970, pág. 427).

(6) En algunos países iberoamericanos existe un cuerpo de opinión pública que considera la "planificación del desarrollo" o el "desarrollismo" como una ideología política en sí.

Matizando esta idea diremos que el planteamiento del desarrollo es un acto político, un acto de creación de una determinada política económica, un acto de decisión y oportunidad en elegir unos determinados medios y vías entre los muchos posibles para llegar a un fin: el desarrollo económico social del país (ULLASTRES, A.: "El desarrollo económico y su planteamiento en España, *Rev. Arbor*, 1961, números 189-90). En última instancia, economía y política no pueden separarse (TAMAMES, R.: *Estructura económica de España*, 6.ª ed., Guadiana, Madrid, 1971, pág. 779).

(7) El desarrollo no consiste en la "modernización simbólica" (como la construcción de una capital bien urbanizada con un aeropuerto de lujo, o una inmensa y aislada fábrica de acero, o la presa más espectacular del mundo), ni tampoco en el crecimiento ciego de ciertas producciones (acero, cemento, electricidad). De lo que se trata es de mejorar el nivel de vida del ciudadano más numeroso o típico, y, dado que el patrón de consumo de ese ciudadano varía de un país a otro y de un momento a otro, eso supone una diversa estrategia en cada caso (GALBRAITH, J. K.: *Economic Development*, Mifflin Co., Boston, 1964, págs. 11 y sigs.).

(8) CHENERY, H. B.: "Comparative advantage and development policy", *American Economic Review*, 1961, n.º 1. Este autor llega a la conclusión que los países grandes cuya participación en el comercio internacional es pequeña (por ejemplo, la India), se inclinan más bien al modelo soviético de planificación, mientras

Para Bettelheim la verdadera planificación no es una simple técnica de elaboración de planes, sino un "proceso social", porque la planificación se refiere también a las actividades conducentes a la realización de dichos planes. De lo que se desprende que las estructuras sociales adecuadas a la elaboración y realización de los planes vienen a constituir la condición determinante de la planificación (9).

En opinión de Bonne (10) al gobierno le corresponden cuatro funciones en el desarrollo económico:

1. La función de decidir la aceptación y ejecución de los planes de desarrollo.
2. La función de sostenimiento, esto es, la provisión de una corriente regular de medios.
3. La función de eliminación de obstáculos; y
4. La función de control y guía.

Como resumen diremos con Finer (11) que el Estado puede adoptar dos posiciones:

a) Papel activo y de adaptación:

1. Influencia sobre las fuerzas de trabajo, mediante la educación.
2. Influencia sobre la plena ocupación, en relación con los objetivos de desarrollo, a través de las decisiones de las instituciones.
3. Influencia sobre los consumidores, mediante la redistribución de la renta y la política impositiva.
4. Influencia sobre los inversores y sobre los innovadores, mediante la política de crédito y la lucha contra los monopolios.
5. Influencia sobre la población y sobre los recursos, favoreciendo o no a determinados grupos de la población e impidiendo la utilización indiscriminada de los recursos.
6. Influencia sobre el comercio exterior, manteniendo una política comercial abierta y adhiriéndose a los diversos acuerdos internacionales.

que los países más pequeños —entre los que se hallan en desarrollo— y que dependen en gran parte del comercio internacional, tienen en cuenta los costes comparativos al redactar sus métodos de planificación.

(9) BETTELHEIM, CH.: *Problemas teóricos y prácticos de la planificación*, Tecnos, Madrid, 1962.

(10) BONNE, A.: *Estudios sobre desarrollo económico*, Aguilar, Madrid, 1964.

(11) FINER, H.: *The Role of Government, Economic, Development, Principles and Patterns*, N. York, 1954, págs. 364 y sigs.

b) Papel potencial:

El Estado puede intervenir directamente en el desarrollo, puesto que también es:

1. Consumidor y ahorrador.
2. Asegurador y productor.
3. Propietario de los recursos e innovador.

Desde el punto de vista de la extensión y el rigor del control ejercido en cuanto al sector privado cabría ordenar las políticas de desarrollo de la forma siguiente (12):

1. Utilización de la política fiscal y monetaria exclusivamente (13).
2. Utilización de la política fiscal y monetaria más de la de comercio exterior (14).
3. Utilización de la política fiscal y monetaria más de la de comercio exterior, más la de control de cambios (15).
4. Todo lo anterior más controles directos: precios, racionamiento, autorización previa de las inversiones, controles de nuevas emisiones de títulos, asignación de los recursos, de mano de obra, etc. (16).

El acelerar el proceso de crecimiento de una nación implica cuando menos cuatro tipos de cambio en las actitudes y preferencias sociales. El crecimiento acelerado requiere más trabajo y menos ocio, más inversión y menos consumo relativamente, más preocupación por el futuro respecto al presente y la institución de valores y respuestas tradicionales con una mayor propensión a un espíritu de experimentación e innovación. Cuando todas las implicaciones de estos costes psicológicos del desarrollo se tienen

(12) HIGGINS, B.: *Desarrollo económico, op. cit.*, págs. 427 y sigs.

(13) La aceleración del desarrollo quizá sea difícil en algunos países si se limita de tal suerte la intervención de las autoridades, pero todavía es posible construir un programa de desarrollo económico usando nada más que la inversión pública mas una política fiscal y monetaria destinada a alentar y dirigir la inversión privada.

(14) Los aranceles y contingentes pueden emplearse para influir en los esquemas de inversión en las industrias de sustitución de importaciones.

(15) Desde un punto de vista puramente económico existe poca diferencia entre controlar la estructura del comercio a través de aranceles, contingentes, impuestos sobre ventas, etc., o utilizar el control de cambios. Desde un punto de vista político, este último se considera que encierra más "dirigismo" que aquéllos. Con esta combinación de instrumentos un país puede ejercer influencias muy poderosas en cuanto al ritmo y estructura del desarrollo económico.

(16) Con este grado de intervención nos aproximamos a una virtual "economía de guerra" cuyo objetivo es más bien promover el desarrollo económico que ganar un conflicto bélico.

en cuenta, algunas sociedades podrán vacilar un poco en su fidelidad al desarrollo acelerado como principal meta nacional (17).

2. EL BIENESTAR COMO OBJETIVO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO (18).

El problema del bienestar se resolvió de manera pseudocientífica por el sistema de List, por la escuela histórica y por las distintas doctrinas socialistas. G. B. Clark lo identificó con el problema de la competencia, viendo en los precios, en este régimen, una expresión de un principio de justicia social. Pero solamente fue resuelto de forma más científica por Sidwick, después por Marshall, siendo Pigou quien lo hizo de manera más completa (19).

El bienestar que persigue el Estado puede referirse exclusivamente a quienes pertenecen al grupo cerrado que constituye la clase dominante o a aquel por el que dicha clase se preocupa, o a la mayor parte o a la totalidad de quienes pertenecen a la colectividad, teniendo en cuenta en mayor o menor grado las generaciones futuras y los conceptos de utilidad al lado de los de ofelimity.

Bienestar significa un estado o flujo de satisfacciones, y *bienestar máximo* (en términos de Pantaleoni, máximo hedonístico) indica un estado o un flujo de satisfacciones o de bienestar más completo que cualquier otro, es decir, una posición de tal modo configurada que por poco que el sujeto se separe de ella, al nuevo estado corresponde siempre una posición menos deseable.

Sin embargo, el problema se complica por el hecho de que hay muchos géneros de bienestar, como el económico, el religioso, el moral, el político,

(17) BANGS, R. S.: *Financiamiento del desarrollo económico*, F. C. E., Méjico, 1971, pág. 14.

(18) En el fondo, el desarrollo económico en una variante de la economía del bienestar. Sabemos las dificultades que comporta la economía dinámica, pero pese a estas limitaciones, exponemos el bienestar como objetivo del desarrollo.

El problema del bienestar colectivo máximo fue tratado por la escuela clásica (SMITH, RICARDO) y resuelto en parte en forma científica (el problema de la máxima producción con el que se identificaba) y en parte en forma aproximativa, casi científica (el problema de la distribución óptima); en una posición análoga se encuentran los economistas puros, los cuales, a diferencia de los clásicos, no consideran los fenómenos de fricción.

(19) Este resumen lo obtenemos de COSCIANI, C.: *Principios de Ciencia de la Hacienda*, Ed. de Derecho Financiero, Madrid, 1960, pág. 135. La gradación doctrinal antes de 1936 de esta teoría va desde los Fabianos hasta MARSHALL, PARETO, PIGOU y HOBSON. La teoría del bienestar está bien resumida en R. BARRE: "Une théorie de la politique économique: L'économie du bien être", en *Economie contemporaine*, París, 1950, julio.

etcétera. Pigou ha definido el bienestar económico como aquella parte del bienestar que puede medirse monetariamente (20). Según Pantaleoni, las elecciones de la colectividad están determinadas por la obra continua de selección, fenómeno inevitable en toda forma de vida colectiva (21).

La posibilidad de divergencia entre bienestar económico y total es admitida también por Pigou, al aceptar que la dificultad derivada de esta divergencia consiste en que una causa económica puede influir sobre el bienestar no económico de modo tal que desaparezca su efecto sobre el bienestar económico. Excluida toda concatenación entre efecto sobre el bienestar económico y efecto sobre el bienestar global, Pigou afirma que una vez determinado el efecto de una causa cualquiera sobre el bienestar económico, podemos, salvo patentes indicios en contra, considerar este efecto como probablemente equivalente, en dirección, ya que no en dimensiones, al efecto sobre el bienestar global. Se trata de una presunción que permite trasladar la carga de la prueba sobre quienes estiman que deben negar este paralelismo (22).

Relacionando el concepto de bienestar económico con el de renta nacional (23) podemos llegar a las siguientes consideraciones:

(20) PIGOU: *Economics of Welfare*. Hay trad. cast.: *Economía del bienestar*, Aguilar, Madrid, cap. I, párr. 5, y cap. II, párr. 1. Su teoría no es una teoría del bienestar total, sino sólo del bienestar económico, por moverse dentro del campo ortodoxo de la economía, es decir, admitiendo la propiedad privada y la libre iniciativa.

(21) Todo individuo vive en un determinado ambiente y sus necesidades tienden a concretarse sobre las cosas de que el ambiente está provisto y que le permiten subsistir en el mismo ambiente; de otro modo, el individuo tiende a ser eliminado. Así, por ejemplo, si llamamos higiénicas a las cosas que en determinadas condiciones conviene a los individuos de determinada especie, el juicio higiénico tiende, a largo plazo, a coincidir con el económico. Análogamente, los juicios morales de cualquier naturaleza deben coincidir con los económicos, dependiendo ambos tanto de las condiciones fisiológicas como de las condiciones externas del individuo. En cualquier campo hay una elección impuesta por nuestra estructura fisiológica formada por selección y transmitida por herencia. Motivos éstos que, en definitiva, tienden a hacer coincidir los juicios económicos con todos los demás. Es cierto que puede haber inicialmente una antítesis entre juicios económicos y juicios de otro género, pero sólo durante períodos breves de tiempo, puesto que, a largo plazo, tienden a determinarse una correspondencia notable entre las cosas útiles en sentido económico, ético, jurídico, higiénico, etc.

(22) Mientras PATALEONI admite *a priori* la posibilidad de divergencias frecuentes para períodos breves de tiempo y demuestra la imposibilidad de tales divergencias para períodos largos, PIGOU, en cambio, parece excluir normalmente cualquier divergencia sin demostrarlo con rigor. H. DALTON (*Some aspects of the inequality of income in modern communities*, Routledge, Londres, 1935, págs. 9 y sigs.), considera que la opinión moderna atribuye al bienestar económico una importancia creciente y que, en todo caso, la carga de la prueba corresponde a quien sostiene que si el bienestar económico aumenta, compromete el bienestar total.

(23) GINI, C.: "Contenuto ed impiego delle valutazione del reddito nazionale", *Studi sul reddito nazionale*, Instituto de Estadística, Roma, 1950. No busca en la renta nacional la medida de la felicidad.

a) El bienestar económico es una parte, aun cuando importante del bienestar global. Hay una serie muy numerosa de formas de bienestar individual que sólo son posibles cuando se dispone de bienestar económico.

b) El bienestar económico está en función de otras variables:

1. La distribución individual de la renta entre los componentes de la colectividad (24).

2. Está en función de las variaciones que sufre la renta en el tiempo.

c) El bienestar económico es la suma de los goces que el individuo experimenta al satisfacer sus propias necesidades no sólo dentro de los límites de la renta monetaria de que puede disponer, sino también en virtud del uso de bienes no económicos.

d) El concepto de bienestar es un concepto derivado de dos elementos: la utilidad y el coste (25).

e) El bienestar colectivo puede variar también en virtud del cambio de factores que no se pueden incluir en la categoría de bienes-económicos o de los servicios, como las instituciones políticas, morales, jurídicas, etcétera, las modificaciones del ambiente no estimables en dinero y las modificaciones de los caracteres subjetivos, personales. La valoración, la comprobación de las riquezas, dice Gobi, no es sino la de una fase intermedia entre modificaciones personales y distintas (26).

Mas, las ideas que acabamos de exponer dejan sin resolver una larga serie de interrogantes (27). En efecto, la realización del bienestar económico exige una producción, valorada en dinero, lo más abundante posible,

(24) SCITOVSKY, T.: "The state of Welfare economics", *The American Economic Review*, 1951, junio.

(25) A igualdad de gastos entre dos individuos que consumen la misma cantidad de bienes económicos, es decir, que gozan de la misma rama de utilidad total, experimentará un bienestar mayor el que consiga procurárselos a menor coste. El cálculo de la renta nacional puede darnos la medida de la utilidad total de los bienes consumidos, pero no la medida completa del costo.

(26) GOBI, U.: *Trattato di economic*, Milán, 1923, vol. I, pág. 99.

(27) Se desconfía de toda tendencia excesiva a la utilidad, siendo la esperanza de obtener una situación privilegiada el estimulante más seguro de la actividad y del espíritu de iniciativa. Se vacila frente a todo intento de cálculo del bienestar en dinero, por no ser la utilidad marginal de éste igual para todas las unidades económicas. Como las utilidades no son mensurables, ni constantes, ni comparables de una unidad económica a otra, no puede obtenerse el óptimo económico según la cantidad de utilidades obtenidas. Finalmente, el pensamiento moderno es unánime al considerar que el óptimo social no puede ser confundido con la suma óptima de las satisfacciones individuales. Hay necesidades de grupo entero que traspasar y, a veces, pueden contradecir a las de los miembros que constituyen ese grupo (JAMES, E.: *Historia del pensamiento económico en el siglo XX*, F. C. E., 1957, página 562).

ana distribución tan igualitaria como fuera posible y la rectificación de algunas actividades muy rentables y quizá incluso muy productivas, pero que entrañan, como contrapartida, ciertos peligros para todos los alrededores de sus usuarios directos.

Así, ha surgido el "new welfare economics" de la mano de N. Kaldor, J. R. Hicks, Hotelling, Abba Lerner y M. Reder. Como Pareto, estos autores han pensado que se podía definir *welfare* sin recurrir al concepto de utilidad y sin hacer comparaciones interpersonales de utilidades, pero el éxito no les ha acompañado.

Como el óptimo económico colectivo es diferente de la suma de satisfacciones individuales, no puede ser definido más que a partir de una escala de valores que no se puede construir sin ciertos fundamentos éticos. Ello lleva anejos atentados a la soberanía del consumidor ya que a fin de cuentas las macrodecisiones deben ser tomadas por organismos que actúan discrecionalmente (28).

Otros autores están de acuerdo en que en el intercambio se alcanza el óptimo cuando el precio corresponde al costo marginal y como éste no puede conseguirse en el capitalismo actual, hay que asegurar el advenimiento de un régimen socialista (29).

La ventaja fundamental del desarrollo no estriba en que al aumentar la riqueza aumente la felicidad, sino que reside simplemente en el hecho comprobado de que amplía las posibilidades humanas de elección (30).

En otras palabras, al actuar los llamados "factores de producción" se genera un acrecentamiento sustancial de los bienes y servicios disponibles. El factor incremento demográfico se presenta entonces como variable esencial para destacar el mejoramiento por habitante. A su vez, este incremento global medio propende (en mayor o menor medida) a un acortamiento de las diferencias que separan a los distintos grupos en cuanto a su participación en la renta. Esa tendencia igualadora tiende a producir a la larga una mayor participación social de la población en general, que de alguna manera accede también a las decisiones del poder político. Ese proceso

(28) SCITOWSKY, T.: *Welfare and competition*, 1952; ARROW, K. J. (*Social choice and individual values*, Wiley, N. York, 1952) estima que las decisiones han de ser tomadas por una autoridad, lo que no es garantía de objetividad.

(29) En esta línea, O. LANGE, A. BENSON, ABBA P. LERNER, siendo este último el economista que mejor ha utilizado los temas del bienestar para la justificación de la política preconizada por los keynesianos.

(30) LEWIS, A.: *Teoría del desarrollo económico*, F. C. E., Méjico, 1958, "The purpose of welfare economics is to evaluate the social desirability of alternative allocation of resources" (HENDERSON, H. M., y QUANT, R. E.: *Micreeconomic Theory, A mathematical approach*, McGraw Hill, N. York, 1958, págs. 222-23).

participatorio orienta, a su vez, la manipulación de los recursos y la utilización del capital de un modo más racional y “productivo”, lo cual desencadena un proceso ulterior de crecimiento de la renta (31).

El sentimiento individual o colectivo de satisfacción o de frustración depende de tres elementos cuya influencia sociológica, que varía según los individuos, los grupos sociales, los países y las épocas, se intuye más que se percibe y se calcula: nivel de vida, condiciones de vida y medio ambiente. De donde se deriva la ecuación fundamental:

Bienestar = nivel de vida + condiciones de vida + medio ambiente.

$$B = N + C + M$$

Por tanto, sus variaciones se reflejarán en la ecuación:

$$dB = dN + dC + dM$$

El progreso o la recesión del bienestar se medirá por la suma de las variaciones de sus componentes y no por la suma de un solo término, el nivel de vida, como se cree demasiado a menudo. Por lo tanto, una degradación del medio ambiente puede anular un alza del nivel de vida e incluso llevar consigo una disminución del bienestar global si la nocividad de esta degradación resulta superior a la mejora de esa alza (32).

En la ecuación fundamental del bienestar, el valor que corresponde a cada uno de los componentes se expresará por medio de un “coeficiente psicológico”, calculado según la importancia que le dé la población. Así, pues, una sociedad pobre en la que los bienes materiales sean escasos y donde la naturaleza impere, se interesará mucho más por el nivel de vida que por el medio ambiente. Sucederá a la inversa en una sociedad materialmente rica pero llena de peligros.

El nivel de vida (N) se medirá por la “renta per capita” —o mejor por consumo—, ajustándolo para tener en cuenta la dispersión en torno a la media.

Las condiciones de vida (C) se medirán por una serie de datos: jornada de trabajo, forma, tiempo empleado en los desplazamientos al centro de trabajo, lugar y clase de vivienda, etc. Cuanto más progresa la sociedad más se le exige, más se diversifican y multiplican los deseos de satisfacción colectiva. De ahí ha venido sucesivamente la reivindicación por el derecho

(31) FOESSA: *Informe sociológico sobre la situación social de España*, 1970, Euramérica, Madrid, 1970, pág. 36.

(32) SAINT MARC, PH.: *Socialización de la Naturaleza*, Guadiana, Madrid, 1972, páginas 33-35.

a la enseñanza y al tiempo libre, después a la salud, a la cultura y ahora a la naturaleza y a la seguridad en carretera.

Tres preocupaciones esenciales dominan las relaciones del hombre con sus condiciones de vida: la salud, la seguridad y la superación.

En este mundo de lo inmaterial el sector más vital es el del medio ambiente (M), pues no sólo atañe al bienestar, sino a la supervivencia de la humanidad.

El marco físico de nuestra existencia se compone de tres elementos: agua, aire y suelo, que constituyen el espacio natural —es decir, no edificado— y que nos suministran tres tipos de riquezas inmateriales:

- “servicios” biológicos (beneficios para la salud que resultan de la calma, el aire puro y la tranquilidad);
- “servicios” estéticos (placer espiritual por la contemplación de un paisaje bello), y
- “servicios” científicos (conocimientos para la investigación científica o la pedagogía obtenidos de un conjunto vegetal o animal).

Hoy vivimos una mutación histórica: la inversión de los valores económicos en los países industrializados. Por ello, afirma Saint-Marc, “en el futuro la televisión, el frigorífico y el automóvil formarán parte de todo hogar, pero el mundo occidental pasará por una tal escasez de aire puro, de silencio, de verdor, que esos bienes, antes inapreciados, serán lo más precioso de nuestra civilización”.

Samuelson está también de acuerdo en sustituir el producto nacional bruto, medida de los bienes y servicios materiales, por el concepto bienestar económico neto. Este concepto es igual al producto nacional bruto menos los costes sociales y sobre el medio ambiente imputables a su obtención (33).

Con una visión más amplia, adentrándose incluso en el campo de la sociología, Boulding (34) escribe que “el bienestar no puede venir sino de la identificación con el resto de la comunidad”. Y si se habla de solidaridad,

(33) SAMUELSON, P.: *Economics*, McGraw Hill, N. York, 1973, pág. 195. “El crecimiento del PNB no puede considerarse como una medida del bienestar social. Debe subrayarse mucho más enérgicamente la elevación de los niveles de ingreso de los grupos más pobres de la población y deberá, incluso, elaborarse distintas metas de crecimiento para cada uno de los grupos de la población.” Esta tasa de crecimiento del PNB con un “factor social de corrección” podría permitir a los gobiernos y la comunidad mundial fijar metas precisas para la reducción gradual de la pobreza (“Revisar la estrategia del desarrollo”, en *Informaciones*, marzo 1975).

(34) BOULDING, K. E.: “The Economics of the Coming Spaceship Earth”, en *Environmental Quality in a growing economy*, 1966, reimp. en *The Environmental Handbook*, Garret de Bell, Ballatine, N. York, 2.ª reimp., 1970.

ésta no tiene por qué constreñirse únicamente en el espacio, sino que debe extenderse en el tiempo. Hasta el punto de que una comunidad que pierde su identificación con los intereses de la posteridad y que pierde, por tanto, su imagen del futuro, pierde también su capacidad para tratar de problemas del presente y pronto pierde incluso su rumbo.

Cuatro son los aspectos del desarrollo que llaman la atención de Singer (35) por su naturaleza social:

1. La naturaleza del desarrollo como un proceso interno, dinámico que debe ser incorporado a las personas y a sus relaciones (36).

2. El hecho que el desarrollo debe tener interrelacionado el crecimiento y el cambio social (37).

3. La realidad de la "inversión humana" el factor humano como base esencial de mayor productividad (38).

4. La conclusión de que el objetivo final del desarrollo debe ser una vida mejor para el pueblo, con un aumento de producción como medio para alcanzar un fin, una condición necesaria, pero no suficiente.

Recientemente, el director general de la O. I. T. ha concretado en tres los objetivos para evitar distorsiones sociales en la urgente tarea de humanizar el trabajo:

El trabajo debe:

- respetar la vida y la salud del trabajador; es el problema de la seguridad y de la salubridad del lugar de trabajo;
- dejarle tiempo libre para el descanso y la distracción: es la cuestión

(35) SINGER, H. W.: "Factores sociais no desenvolvimento: Visao general com especial enfase em Seguridade Social", *Rev. Previdenza Social*, reprod. en RISS, 1969, número 3.

(36) La aceleración del desarrollo va ligada al abandono por la sociedad de una actitud de conformismo con las condiciones económicas y sociales en que se desenvuelve ya la aparición de un sentimiento de insatisfacción que le impulsa a superarlos (Rojo, A. L.: "La crisis agrícola", *Información Comercial Española*, 1965, número 378).

(37) Hoy en día el cambio (social) es lo único que se reconoce en el orden y se define desde el principio con el término de desarrollo. En las sociedades industriales, el individuo, a diferencia de sus antepasados, ya no acepta las subidas y bajadas de su fortuna personal o la contingencia del estatuto adquirido, sino que más bien lo que espera y exige es el continuo mejoramiento de su situación (ARON, R.: *Progress and disillusion*, Londres, Pall Mall Press, 1968, pág. 163).

(38) La tarea de formación humana no atiende sólo a una necesidad de perfeccionamiento individual, sino a la necesidad social de incrementar la calidad de la oferta de la mano de obra, con el fin de que pueda ser aprovechable y rentable una determinada baja de inversión de capital.

de la duración del trabajo y de su ordenación en relación con el mejoramiento del marco de vida fuera del trabajo;

- permitir al trabajador su propia realización personal al mismo tiempo que presta un servicio a la sociedad: es el problema del contenido y de la organización del trabajo (39).

3. EL COMPORTAMIENTO DE LOS FACTORES ECONÓMICOS EN EL DESARROLLO.

Recordemos en este momento que los factores que se contemplan al estudiar el desarrollo son: la población, su asentamiento, su dinámica, su calificación profesional, el ahorro y la inversión de capitales, la recepción de capitales extranjeros y las innovaciones.

Pues bien, siguiendo a Di Fenizio (40) diremos que:

a) Un sistema económico se desarrolla tanto más velozmente cuanto más dispuesto esté el Sector Familias a aumentar la porción de renta ahorrada con respecto a la renta percibida. Un porcentaje elevado de ahorro es, en realidad, una de las condiciones primordiales para el incremento futuro del producto nacional bruto y neto.

b) Un sistema económico se desarrolla tanto más velozmente cuanto mayor es el espíritu innovador de las empresas, cuanto más aceptan éstas los riesgos de su actividad y cuanto más invierta en procesos productivos de rendimiento elevado. En efecto, cuanto mayor sea la relación marginal capital-renta, tanto mayor será el incremento de productos que el sistema económico podrá distribuir a la población, en el período que sirve de base, favoreciendo de este modo un porcentaje elevado de ahorro.

c) Un sistema económico se desarrolla tanto más rápidamente cuanto más en condiciones está el sistema bancario de favorecer nuevas inversiones en empleos productivos y de mantener el flujo de ahorro en relación con el de inversión, sin generar procesos inflacionistas.

d) Un sistema económico se desarrolla tanto más velozmente cuanto más en condiciones está la Administración Pública de asegurar a través de su actuación el incremento de la renta nacional por habitante, corrigien-

(39) BLANCHARD, F.: "El éxito o el fracaso de las sociedades modernas dependerá de cómo resuelvan el problema clave de la articulación entre empleo, remuneración, condiciones y medio ambiente de trabajo, educación, salud, ocio", en su "Memoria a la 60 Conferencia Internacional del Trabajo", 4-25 julio 1975, en O.I.T.: *Informaciones*, julio 1975.

(40) DI FENIZIO, F.: *El sistema económico*, Bosch, Barcelona, 1962, págs. 177 y siguientes.

do, si es preciso, aquellas consecuencias de las demás "Leyes de mercado" que perjudican el desarrollo futuro al no permitir, por ejemplo, que cada sujeto económico sea remunerado en relación con su esfuerzo económico.

e) Un sistema se desarrollará más rápidamente si opera en el marco de sistemas económicos dispuestos a favorecer el desarrollo. Que tal cosa pueda ocurrir mediante inversiones de capital que se suman al ahorro formado en el interior, es un hecho demasiado evidente para que merezca ser recordado. Pero esto puede también suceder a través de relaciones comerciales particularmente importantes explotando hasta el máximo las ventajas del comercio internacional.

f) Un sistema económico se desarrolla tanto más rápidamente cuanto más provecho sepa extraer de las invenciones o innovaciones técnicas para elevar su productividad por unidad de trabajo.

g) Un sistema se desarrollará tanto más rápidamente en la medida en que sepa evitar, mediante una prudente política de inversiones, las barreras a su propio desarrollo (41).

Las barreras que se oponen al desarrollo económico son:

1.º Baja productividad impuesta por los recursos naturales, por la localización, por la calidad de la población laboral.

2.º La formación de capital de un país pobre es forzosamente demasiado lenta. No puede haber ahorro y por ende no hay disponibilidad de capital para el despegue.

3.º El rápido aumento de la población puede anular los efectos de los demás factores de la prosperidad económica.

A estos tres obstáculos que señala Viner (42) añade Singer (43) los siguientes:

1.º El papel del Estado como empresario (44).

(41) Estas barreras se manifiestan, por lo general, como escaseces más o menos graves de trabajo especializado, de capital disponible o de medios líquidos con poder adquisitivo internacional. Estos "vacíos" se reflejan, a su vez, sobre el sistema de precios, salarios, precios de bienes de producción, tipos de interés, etc. Este factor se halla, por tanto, estrechamente vinculado a los criterios seguidos en la inversión del ahorro y al comportamiento del sistema bancario.

(42) VINER, J.: "La teoría de desarrollo económico", en *Riv. Brasileira do Economia*, 1951, junio.

(43) SINGER, H. W.: "Obstacles to Economic Growth", en *Social Research*, 1953, número 1.

(44) El hecho de que el Estado sustituya al empresario tiene tres inconvenientes principales: 1.º El Estado nunca será el promotor principal del desarrollo, a no ser que relegue sus misiones normales. 2.º Cuando el Estado se convierte en el protagonista del desarrollo económico adquiere gran importancia el hecho de disponer

2.º Cuando hay que adquirir en el extranjero costosas plantas industriales en vez de conseguirlas en el interior por evolución normal de la tecnología (45).

3.º Mayor consumo en lugar de menor coste de producción (46).

Resumiendo, diremos con Lewis (47), que las tres causas más aproximadas del desarrollo económico son: la actividad económica, el incremento del saber y el aumento de capital.

Hace más de diez años que se repetía que tampoco en el futuro crecerá la economía por sí sola, sino en la medida que estemos dispuestos a trabajar. Naturalmente que el trabajo pasará cada vez más de ser un esfuerzo corporal, que exige sudores, a una actividad de bata blanca, pero, no obs-

de una administración eficiente. 3.º Cuando el Estado es el protagonista del desarrollo económico se corresponden fácilmente los objetivos económicos inmediatos con el lugar que debe ocupar la nación en relación con el extranjero y con las tendencias políticas internas.

45) En los países atrasados, los efectos de la tecnología con alto empleo de capital son muy variados, resumiéndose en la forma siguiente: 1.º El coste inicial de las inversiones es muy elevado y los escasos recursos de estos países son insuficientes para conseguir un desarrollo equilibrado que sea adecuadamente productivo. 2.º Los complejos y costosísimas instalaciones modernas son muy difíciles de producir en estos países, teniendo, por tanto, que importarse. Ello incide sobre los recursos de divisas extranjeras que poseen estos países; hay que añadir que los gastos de transporte y de puesta a punto de las instalaciones elevan todavía el coste. 3.º La característica de la tecnología moderna, que permite un ahorro de trabajo, es un despilfarro en estos países donde frecuentemente faltan otras alternativas de ocupación para la mano de obra, y a causa del alto costo de las inversiones industriales, no pueden crearse otros nuevos. La productividad social de las nuevas inversiones es, por tanto, muy pequeña. 4.º La vida efectiva de las costosas instalaciones modernas es frecuentemente más corta en los países subdesarrollados que en los industrializados; esto ocurre por una serie de razones como, por ejemplo, la falta de atención durante el funcionamiento, el menor cuidado en el mantenimiento y la escasez o insuficiencia de los talleres de reparación.

(46) Al ardiente deseo de "desarrollarse económicamente" y mejorar el tenor de vida se une de vez en cuando cierta oposición —incompatible con tal deseo— que no acepta los cambios sociales y las reformas institucionales que constituyen las premisas necesarias para cambiar la técnica de la oferta. Lo que se consigue con ello es retrasar la introducción de técnicas nuevas y frenar el desarrollo.

(47) Se entiende por actividad económica el esfuerzo dirigido hacia el incremento de la producción de un recurso dado o la reducción de su coste de obtención. El desarrollo es el resultado del esfuerzo humano. La naturaleza no es benévola con el hombre; dejada a sí misma nos azotará con cizaña, con inundaciones, con epidemias y otros desastres, de los que se defiende el hombre pensando y actuando. Aceptando los variados retos que le plantea el entorno, el hombre es capaz de arrancar a la naturaleza mayor producto con menos esfuerzo. El mayor desarrollo se produce en las sociedades en que los hombres tienen una visión adecuada de la coyuntura económica y están actuando de forma adecuada para obtener frutos. (LEWIS, A. W.: *The Theory of Economic Growth*, Allen and Unwin, Londres, 2.ª impres., 1956, pág. 22.)

tante, seguirá también en vigor en el futuro la vieja verdad de que no hay nada que venga de la nada (48).

4. EL TRABAJO Y EL CAPITAL COMO FACTORES DE DESARROLLO.

Frente a la complejidad de elementos a considerar en orden al desarrollo económico, se pueden adoptar diversas actitudes. Un intento de clasificación de los factores de desarrollo es la debida a Spengler (49), para quien los factores económicos del desarrollo pueden clasificarse en tres categorías.

En una primera categoría comprende los principales factores físicos de la producción y de la tecnología aplicada. Entre los factores físicos de la producción tiene destacada importancia el trabajo y el capital. La segunda categoría comprende todos aquellos mecanismos y fenómenos que determinan la imputación y la distribución de los factores de la producción de los productos terminados y de los servicios. En esta categoría tienen importancia la demanda global, el sistema de precios y la amplitud del mercado. La tercera categoría comprende a los que toman las mayores decisiones económicas, es decir, los empresarios.

Respecto al trabajo, el análisis económico examina principalmente:

a) La dirección de la ocupación [Sauvy (50), Lassegue (51), Duesenberry (52), Lewis (53) y Naciones Unidas (54)].

(48) ROEPER, H.: "El crecimiento económico", documento n.º 187, 1961, Consejo Económico Sindical, Organización Sindical, Madrid.

(49) SPENGLER, J. J.: "Economic Factors in Economic Development", *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 1957, mayo.

(50) SAUVY: "Développement économique et répartition professionnelle de la population", *Revue d'Economie politique*, 1956, mayo-junio, y "Migrations et formation professionnelles comme condition et conséquences du progrès", *Economic Progress*, International Economic Association, 1955.

(51) LASSEGUE: "Quelques remarques sur le développement économique et la répartition professionnelle", *Rev. d'Economie politique*, 1956, mayo-junio.

(52) DUSENBERRI: *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 1952, mayo.

(53) LEWIS, O.: *Economic Development with unlimited supplies of Labour*, Manchester School, 1954.

(54) O. N. U.: "Variazioni della struttura dell'occupazione nell'America Latina tra il 1945 e il 1955", *Economic Bulletin for Latin America*, vol. II.

b) El significado de la subocupación [Chang Hieh (55), Navarrete (56), Sovani (57), Yamanaka (58), Molinari (59) y O. I. T. (60)].

c) La influencia que ejerce la escasa cualificación profesional [Mynt (61)].

d) Los determinantes del incremento de las fuerzas de trabajo [Liebenstein (62), Haavelmo (63), Boulding (64), Lorimer (65), Davis y Blake (66) y Naciones Unidas (67)].

e) Las relaciones entre trabajo y comercio internacional [Triantis (68) y Myint (69)].

f) Las relaciones entre trabajo, formación de capital y distribución de la renta [Nurske (70) y Strumthal (71)].

En el primer estadio del desarrollo, en los países subdesarrollados, la distribución de la renta nacional es desigual, porque aparte de las razones históricas, la productividad de la mano de obra es baja, frente a la alta produc-

(55) CHANG HIEH: "Under employment in Asia, Its relations to investment policy", *International Labor Review*, 1952, junio-julio.

(56) NAVARRETE, A. (jr.), y NAVARRETE, I.: "Underemployment in the Underdeveloped economies", *International Economic Papers*, Londres, 1953, n.º 3.

(57) SOVANI: "Underemployment —micro and macro-and Development Planning", *Indian Economic Journal*, 1954, abril.

(58) YAMANAKA: "On latent unemployment", *The Annals of Hitotsubashi Academy*, 1956, abril.

(59) MOLINARI, A.: "Occupazione, disoccupazione nei paesi sovrappopolati e nel Mezzogiorno d'Italia", *Statistica*, 1954.

(60) O. I. T.: "La lutte contre le Chômage, Etude et documents", 1950, n.º 20, y "The Measurement of Underemployment", *The International Labor Review*, 1957, octubre.

(61) MYINT, H.: "An Interpretation of Economic Backwardness", *Oxford Economic Papers*, 1954.

(62) LIEBENSTEIN, H.: *Theory of Economic-Demographic Development*, Princeton, 1954.

(63) HAAVELMO, T.: *A Study in the Theory of Economic evolution*, Amsterdam, 1954.

(64) BOULDING, K.: "The malthusian model as a general system", *Social and Economic Studies*, 1955.

(65) LORIMER, F., y otros: *Culture and Human fertility*, UNESCO, París, 1954.

(66) DAVIS, K., y BLAKE, J.: "Social Structure and Fertility: An analytical framework", *Economic Development and cultural change*, 1956, y "The amazing decline of mortality in underdeveloped areas", *American Economic Review*, 1956, mayo.

(67) ONU: *The determinants and consequences of population trends*, N. York, 1953.

(68) TRIANTIS, S. G.: "Economic Progress, Occupational redistribution and international trends of trade", *The Economic Journal*, 1953, septiembre.

(69) MYINT, H.: "The gains from international trade and the backward countries", *Review of Economic Studies*, 1954-55.

(70) NURSKÉ, R.: *Problems of Capital formation in under developed countries*, Oxford, 1953.

(71) STRUMTHAL, S.: "Economic Development. Income distribution and capital formation in México", *The Journal of Political Economy*, 1955, junio.

tividad de las otras clases. Esto se debe a que las necesidades de la mano de obra son superiores a las necesidades de la economía, no hay bastante capital para hacer más eficaz el trabajo humano, el Estado no puede todavía hacer frente a sus responsabilidades hacia las clases pobres y, además, el número de empresas es restringido. En estas condiciones, la oferta total es pequeña, los precios altos y el nivel de vida de los obreros muy bajo. No obstante, éstos tienen que trabajar más por ser un país desarrollado para asegurarse un mínimo de subsistencia. Se puede afirmar que la distribución desigual en un país subdesarrollado se debe al subdesarrollo de las estructuras, que no favorecen a las clases pobres.

Con el despegue comienzan todos los cambios. Se acentúa la desigualdad en la distribución de la renta, no sólo porque el mercado deja de ser de libre competencia, sino sobre todo, porque las nuevas técnicas favorecen a los empresarios y los obreros especializados, a costa de la mano de obra no especializada, ya que las inversiones no son aun productivas, los obreros especializados aprovechan su situación y las inversiones producen flujos monetarios sin contrapartida, que hacen subir los precios de los bienes de consumo. Además, el Estado continúa sin intervenir a favor de las clases pobres.

En el período de aceleración del desarrollo se recogen los frutos:

- a) Aumenta la oferta de los bienes de consumo.
- b) Aumenta la demanda de mano de obra, con la extensión de las nuevas técnicas.
- c) Disminuye el grado de monopolio de la economía.
- d) Se extiende la organización sindical y disminuye la fuerza contractual de los empresarios (72).

Es difícil saber hasta dónde podemos llegar mediante la observación estricta de la realidad y el empleo de métodos rigurosos de análisis, así como si, en conjunto, resultara posible establecer reglas de conducta, explicar los hechos pasados y prever los futuros.

En ciertos casos es posible llegar a conclusiones relativamente exactas, como p. e., con respecto al efecto del aumento de población o de la cantidad de capital en el supuesto de una estructura social invariable. En ciertos casos podrá demostrarse que es necesario hacer ciertos cambios en las cantidades económicas, con una estructura dada de la sociedad, o modificar esta última, y que esto tendrá lugar probablemente en cierta direc-

(72) NEGREPONTI, D. M.: "Influencia del desarrollo económico sobre la distribución de la renta nacional", *Moneda y Crédito*, 1962, n.º 81.

ción. La cuestión de explicar y prever los cambios estructurales es, sin embargo, más problemática. La previsión sólo es posible en grado limitado. Y una explicación "a posteriori" debe tener en cuenta en gran medida condiciones distintas a las económicas (73).

La predicción del futuro es siempre arriesgada, pero adquiere caracteres especialmente peligrosos en las esferas de la historia económica y social. Y han sido precisamente los hombres mejor dotados los que han cometido errores de mayor trascendencia (74).

Ya Rostow (75) se había ocupado de que el crecimiento económico en un período determinado es, en parte, función del enquistamiento de una sociedad en ciertas direcciones concretas, y que ese comportamiento no responde únicamente a motivaciones económicas.

5. OBJETIVOS COMUNES EN LOS PLANES DE DESARROLLO (76).

Entendemos por "desarrollo económico" el "incremento sostenido en el producto per capita o por persona activa, acompañado generalmente de un crecimiento demográfico y normalmente de la irrupción de ciertos cambios estructurales (industrialización, urbanización, etc.) (77).

El objetivo general del desarrollo económico es incrementar la productividad por persona tanto como sea posible durante todo un período a largo plazo de "planificación perspectiva", difundiendo los aumentos subsiguientes de bienestar entre los grupos y regiones de mayor importancia.

En este proceso será preciso tener en cuenta adecuadamente los deseos de los habitantes en lo que se refiere a la elección entre bienes y servicios u ocio, entre más renta ahora o mañana y entre una renta por persona más elevada a familias numerosas, expresados en forma de elecciones colectivas realizadas, por el grupo más pequeño cuyas decisiones pueden ser efectivas en la promoción del desarrollo (78).

(73) ZEUTHEN, F.: *Teoría y método en economía*, Aguilar, Madrid, 1960, página 260.

(74) SOMBART, W.: "Hochkapitalismus", cit. por BURNS, A. F.: *Las fronteras del conocimiento económico*, Aguilar, Madrid, pág. 29.

(75) ROSTOW, W. W.: *El proceso de crecimiento económico*, Alianza, Madrid, 1967, pág. 61.

(76) Autores que se han ocupado de esta materia: TINBERGEN, J.: *Selected Papers*, y TINBERGEN, J., con BOS, H. C.: *Mathematical Models of Economic Growth*, N. York, 1962. Además, LEWIS, A. W.: *Development Planning: The Essential of Economic Policy*, N. York, 1966.

(77) KUZNETS, S.: *Modern Economic Growth*, New Hawen, Yale Univ. Press, 1968, pág. 1.

(78) HIGGINS, B.: *Desarrollo económico*, op. cit., pág. 423.

Supuesto que la elaboración del plan es competencia del Estado, en los países de economía libre no ha de limitarse a prever y planear su propia acción, sino que también ha de incidir sobre el sector privado, condicionando e impulsando su acción. Por ello, será oportuno permitir la intervención de las fuerzas económicas, empresarios y trabajadores, en el estudio y redacción de aquella parte del plan que afecta a sus respectivos sectores (79). Porque no se trata de imponer el plan por la coacción, su realización sólo puede provenir de un acuerdo general, que procede, en primer lugar, del hecho de que los ejecutantes han participado en la concepción y en la elaboración del Plan, de que éste emana de ellos en lugar de serles propuesto desde el exterior (80).

En su contenido, el plan sólo excepcionalmente se dirige a las empresas; muy frecuentemente los objetivos del plan constituyen objetivos globales; a nivel de las distintas ramas los trabajadores de planificación tienen, en conjunto, un carácter preventivo, no fijándose los objetivos cualitativos o cuantitativos más que para ciertas ramas en las que el Estado tiene responsabilidades particulares (81).

En opinión de P. Masse (82), el Plan de Desarrollo, dentro del marco de la planificación indicativa, debe comprender los siguientes puntos:

1. El plan constituye un instrumento esencial del desarrollo económico.
2. Su contenido y su alcance deben ser objeto de un esfuerzo de clarificación.
3. En un plan hay que considerar tres partes que, aunque solidarias, corresponde a las tres motivaciones de la planificación en una sociedad libre:
 - a) Conciencia de desarrollo. Teniendo en cuenta las opciones fundamentales del desarrollo y la incertidumbre de sus resultados, es preciso que los diversos objetivos del plan sean alcanzados mediante una discu-

(79) ULLASTRES, A.: "El desarrollo económico y su planteamiento en España" op. cit. Los vocales de las Comisiones del Plan proceden de diversas esferas: vocales representativos sindicales de empresarios, técnicos y trabajadores, representantes de Ministerios y funcionarios.

(80) MASSE, P.: "La inversión productiva", en *Problemas actuales del desarrollo económico*, O. C. Y. P. E., Documentación Económica, Madrid, 1961, n.º 23.

(81) BONNAUD, J. J.: "Les instruments d'exécution du plan utilisés para l'Etat. à l'égard des entreprises", *Revue Economique*, 1970, n.º 4.

(82) MASSE, P.: *El plan o el antiazar*, Labor, Barcelona, 1967.

sión de los riesgos de desviación y una indicación al menos sumaria, de las estructuras a poner en práctica de las hipótesis.

b) Afirmación de voluntad colectiva en el amplio campo que depende directamente de las decisiones del Estado.

c) Es preciso distinguir claramente las cifras que tienen un carácter de objetivas de aquellas que lo tienen de previsiones.

Recientemente ha saltado a la palestra el análisis del desarrollo en función de cinco factores: población, producción agrícola, recursos naturales, producción industrial y contaminación (83).

Si se aplica un índice de crecimiento anual fijo durante un período de tiempo a dichas magnitudes, por el efecto multiplicador las dos curvas de crecimiento positivo con exponente positivo son la población y el capital en la industria. Así, se dice, estas curvas presentan crecimientos exponenciales que en el límite llevan al infinito. Por tanto, en un sistema finito tiene que haber frenos que detengan en algún momento el crecimiento exponencial. Estos frenos se manifiestan en ondas también reglamentadas, pero de exponente negativo que se van haciendo más y más fuertes (contaminación, penuria de recursos, hambre, etc.), a medida que la capacidad de crecimiento del sistema llega a su límite; las dos clases de ondas llegan a un punto de equilibrio, para después dominar las negativas con lo que el crecimiento toca a su fin (84).

La solución que propugnan los autores que siguen esta tesis es la de frenar el crecimiento de la población hasta ponerlo a cero y acompasar el crecimiento económico en un proceso de redistribución internacional (85).

De entre los autores que no comparten esta tesis citaremos sólo a Samuelson, para quien la soberanía del consumidor, de una parte, y la escasez como motor de variación de precios, de otra, estimularán sustituciones y paliarán escaseces (86).

Los criterios de elección de las inversiones sustentados por Kahn (87),

(83) MEADOWS, D. H., y otros: *Los límites del crecimiento económico*, F. C. E., Méjico, 1972.

(84) Un buen resumen sobre los límites del crecimiento. TAMAMES, R.: "¿Crecimiento con límites o crecimiento cero?", *Triunfo*, 11 mayo 1974.

(85) MANSOLT, S., propugna una acción internacional entre los países europeos en defensa de la Naturaleza y del territorio ("Reanimar a Europa", *ABC*, Madrid, 3 de marzo de 1974).

(86) SAMUELSON, P.: *Economics*, op. cit., pág. 819.

(87) KAHN, A. E.: "Investment criteria in development programs", *Quarterly Journal of Economics*, 1951, julio.

Chenery (88), Galenson-Leibenstein (89) y Eckstein (90), señalan como óptimos aquellos proyectos que ofrecen una mayor proporción entre los incrementos de renta que originan y el valor de las inversiones necesarias para conseguirlas. El principio, dice Castellino, es lógicamente inexpugnable, pero tropieza con la dificultad de unir a cada proyecto una etiqueta que exprese los dos términos de dicha relación y permita establecer una jerarquía precisa y definida.

Las dificultades que supone el análisis individual de cada proyecto se superan por los planificadores del desarrollo recurriendo al "análisis total", es decir, se parte de la hipótesis de que la composición cualitativa de la producción global que se quiere alcanzar al terminar el plan se toma como un dato del problema sobre el que hay que proyectar la distribución sectorial de las inversiones, eligiendo, donde sea posible, las técnicas que exigen menor intensidad de capital (91).

J. B. Clark (92), menciona cinco causas principales del movimiento económico:

- 1.º Crecimiento de la población.
- 2.º Crecimiento del capital.
- 3.º Cambios en los métodos de producción.
- 4.º Cambios en la organización (93).
- 5.º Cambios en la demanda.

A estas causas a largo plazo pueden añadirse las variaciones en el producto de las cosechas y otros cambios en las condiciones naturales, así como los cambios en las expectativas sin ninguna base objetiva.

(88) CHENERY, H. B.: "The application of investment criteris", en *Quarterly Journal of Economics*, 1955, agosto.

(89) GALENSON, W., y LEIBENSTEIN, H.: "Investmen criteria, productivity and economic development", *Quarterly Journal of Economics*, 1955, agosto.

(90) ECKSTEIN, O.: "Investment criteria per economic development and the theory of intertemporal welfare economics", en *Quarterly Journal of Economics*, 1957, febrero.

(91) Podemos incluir a este grupo a NURSKE, R.: *Problems of capital formation in underdeveloped countries*, N. York, 1953; ROSENSTEIN-RODAN: "Problems of industrialization in Etstern and South-Eastern Europe", en *The Economic Journal*, 1953, tercer trimestre; LEWIS, W. A.: *Aspects of industrialization*, El Cairo, 1953.

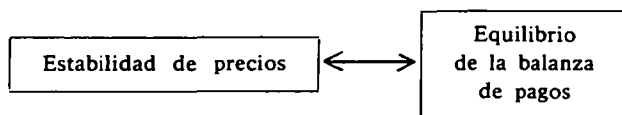
(92) CLARK, J. B.: *Essentials of Economic Theory*, Mac Millan, N. York, 1922. cit. por ZEUTHEN, F.: *Teoría y método en economía*, Aguilar, 1960, pág. 166.

(93) Bajo el epígrafe "Cambios en la organización", pueden también incluirse alteraciones en la estructura de las empresas individuales, en las relaciones entre ellas a través de formas de organización del mercado y cambios en la política económica del Estado. Los cambios en la organización interna de las empresas —no en sus propósitos— pueden ser considerados económicamente como un cambio en la técnica, aun en el caso de que la estructura material y los métodos de producción no hayan cambiado.

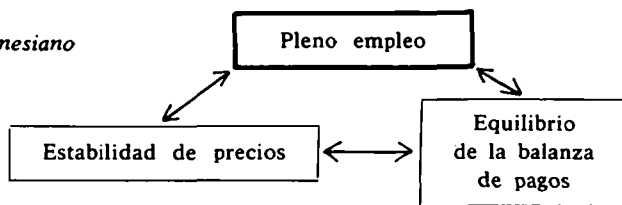
De cualquier manera, el objetivo de la planificación se identifica normalmente con la maximización de los ingresos futuros expresados en forma global (renta nacional neta) o unitaria (renta media por cabeza). Nada impide que exista, además, la finalidad de conseguir una mayor igualdad distributiva (94).

En forma gráfica el prof. Flamatt presenta un cuadro de los objetivos que ha perseguido la política económica a través de los tiempos y de las escuelas.

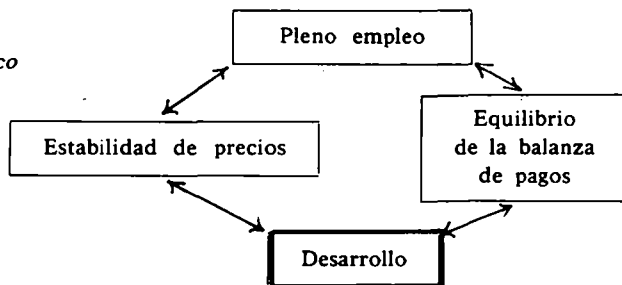
I. "EJE" de la política liberal



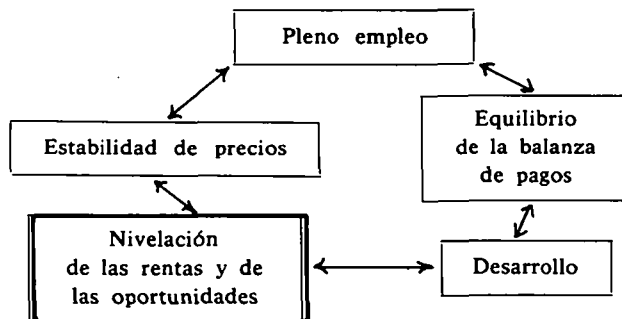
II. "TRIANGULO" keynesiano



III. "CUADRADO" del crecimiento armónico



IV. "PENTAGONO" de una nueva sociedad



(94) CASTELLANO, O.: "La elección de las inversiones en los programas de desarrollo económico", *De Economía*, 1959, n.º 59.

Opina Flamant que un sexto objetivo puede ser concebible y consistiría en la *reducción de molestias*, en proteger el espacio urbano y la naturaleza, y para abreviar, en salvaguardar la calidad de la vida (95).

6. LA PLANIFICACIÓN Y EL CICLO ECONÓMICO.

Indudablemente, escribe Hawtrey (96), al investigar el ciclo económico debemos considerar en primer lugar, cuáles son los fenómenos que varían periódicamente. La alteración consiste en buenos o malos negocios, o en prosperidad y depresión. Pero son términos imprecisos. Los que estudian el ciclo económico están enterados de que la alteración es aparente en muchos aspectos distintos. Apenas si hay algún campo de la actividad económica que no presente este fenómeno.

Pero entre los síntomas multiformes del ciclo económico hay dos tendencias que sobresalen notablemente y pueden muy bien considerarse como fundamentales, que son la fluctuación en la actividad productiva y la fluctuación en el nivel de precios. La primera no debe confundirse con una fluctuación en la producción. La una se mide por la cantidad de esfuerzo que se pone en la producción, y la otra por el monto de la producción resultante. La producción depende en parte del esfuerzo y en parte de otros factores tales como los procesos técnicos y las condiciones naturales.

La producción proporciona una buena medida de la actividad productiva cuando los factores perturbadores están ausentes, o si se toman en cuenta, cuando están presentes. Pero la ocupación es la mejor prueba. Cuando el porcentaje de trabajadores sin empleo aumenta, la actividad productiva disminuye y viceversa.

El ciclo económico se compone de períodos de buenos negocios, caracterizados por aumento de precios y bajas proporciones de desocupación, alternando con períodos de malos negocios con precios bajos y altas proporciones de desocupación.

Según Schumpeter (97) estadísticamente el término "ciclo" significa dos cosas: en primer lugar, que las secuencias de valores de magnitudes eco-

(95) FLAMANT, M.: *La inflación*, 1.ª ed. en cast., ed. Oikos-tau, Vilassar de Mar, 1973, págs. 113-14.

(96) HAWTREY, R. G.: "El ciclo económico", *Ensayos sobre el ciclo económico*, op. cit. selec. por G. HABERLER, F. C. E., 2.ª ed., 1956, págs. 343-44. El autor lo incluye en su libro *Trade and Credit*, Longmans, Green y C., Londres, 1928, cap. V.

(97) SCHUMPETER, J. A.: "Análisis del cambio económico", en *Ensayos sobre el ciclo económico*, op. cit., págs. 17 y sigs., reprod. *The Review of Economic Statistics*, 1935, n.º 4.

nómicas en el tiempo histórico (en distinción del tiempo teórico) no presentan aumentos o disminuciones monetarias, sino repeticiones (irregulares) de algunos de estos valores, o de sus primeras o segundas derivadas de tiempo; en segundo lugar, que estas "fluctuaciones" no ocurren independientemente en cada serie cronológica, sino que aparecen siempre íntimamente asociadas, ya sea de una manera instantánea o retardada.

Cuando se habla de ciclos en economía, aludimos generalmente a los ciclos de la actividad cuya duración es de siete a once años, que son conocidos como "intermedios". Sin embargo, se han encontrado oscilaciones todavía más cortas y aún hay motivos para suponer la existencia de grandes oscilaciones como de cincuenta años de longitud en la economía capitalista (98).

Kondratieff, después de analizar las series estadísticas que caracterizan el conocimiento de la economía capitalista, llega a formular, con carácter empírico, algunas proposiciones generales referentes a la existencia e importancia de las grandes oscilaciones:

1. Las grandes oscilaciones pertenecen realmente al mismo proceso dinámico y complejo en que se desenvuelven los ciclos intermedios de la economía capitalista con sus fases principales de expansión y depresión. La investigación de Kondratieff demuestra que durante la fase de ascenso de los ciclos largos son más numerosos los años de prosperidad, mientras que durante el descenso predominan los años de depresión.

2. Durante el descenso de las grandes oscilaciones, la agricultura sufre regularmente una depresión larga y prolongada.

3. Durante el descenso de las grandes oscilaciones, se hace un número especialmente grande de descubrimientos e invenciones en la técnica de producción y comunicaciones, que en general son aplicados en gran escala sólo hasta comenzar el gran ascenso siguiente.

4. Al iniciarse un gran ascenso, aumenta por regla general la producción del oro y el mercado mundial (de mercancías) generalmente crece por la asimilación de países nuevos y, especialmente, de países coloniales.

5. Es durante el período de crecimiento de las grandes oscilaciones, es decir, durante el período de alta tensión en la expansión de las fuerzas económicas, por regla general, ocurren las guerras y revoluciones más desastrosas y extremas.

(98) KONDRATIEFF, N. D.: "Los grandes ciclos de la vida económica", en *Ensayos sobre el ciclo económico*, op. cit., págs. 35-36, reprod. de *The Review of Economic Statistics*, 1935, n.º 6. Vid., asimismo, MARCHAL, A.: *Fluctuations économiques. Analyses de théories*, Domat, Montchrestien, 1954.

Ya en el año 1939, J. B. Clark, se había ocupado de la viabilidad de los mecanismos compensatorios (99). Hay que hacer la salvedad de que no existe una sola fórmula, o un grupo de fórmulas, que garantice la curación de todas las irregularidades y limitaciones que tiene el sistema de la iniciativa privada. Además, los puntos de vista de Clark parten de la tesis de que la teoría del estancamiento no está comprobada.

Los epígrafes que desarrolla el economista norteamericano, como otros tantos mecanismos compensatorios, son:

1. Control del crédito. Si el control es completo, extendiéndose a todas las formas de crédito, limitará la expansión industrial. Este control, para que sea eficaz, debe llegar al crédito al consumo. Por sí mismo el control del crédito no suaviza las fluctuaciones más intensas mediante la regulación de la inversión.

2. Impuestos sobre el dinero. En la proyección de planes de esta naturaleza, la incertidumbre es tan grande como para eludir cualquier intento de predecir los resultados, incluyendo la incertidumbre sobre lo que puede ocurrir con dicho plan una vez que se haga patente el hecho de que no va a funcionar en la forma en que se esperaba.

3. El Seguro de Desempleo, como medio de regular el poder de compra de los consumidores. Hay que distinguir aquí si el seguro funciona con el sistema de capitalización o el de reparto. Para períodos largos el sistema de capitalización no cumple con su función, debido a las dificultades de liquidez de las reservas en períodos de depresión.

En cualquier caso —capitalización o reparto—, no es posible garantizar al trabajador, cuando está desocupado, un ingreso igual al que ganaría trabajando. Por otra parte, afirma Clark, “parece ser muy limitada la posibilidad de alcanzar una estabilización mediante un seguro de desempleo”.

4. El aumento de salarios como medio de incrementar el poder de compra de los consumidores.

Cuando la situación es tan mala como a principios de 1933, un aumento de salarios puede iniciar un movimiento de recuperación, pero lo más probable es que pronto se agoten sus efectos, a menos que entre en juego otro mecanismo, y si así sucede, no debe irse demasiado lejos en la política de aumentar salarios.

5. Limitación de horas de trabajo para ampliar el volumen de ocupación. Difícilmente puede considerarse esta medida como un medio de es-

(99) CLARK, J. M.: “Evaluación de la viabilidad de los mecanismos compensatorios”, en *Ensayos sobre el ciclo económico*, op. cit., págs. 300-321, reprod. del *American Economic Review*, 1939, n.º 1.

tabilizar la actividad económica; es más bien un mecanismo para distribuir desocupación.

Si no se combina con un aumento de las tasas de salarios, se convierte en un medio de distribución del beneficio proporcionado por el aumento de las mismas, de tal manera que en lugar de que el mismo número de trabajadores obtenga mayores ingresos semanales, un mayor número de trabajadores obtiene los mismos ingresos por semana. En época de depresión habrá que determinar con precisión la jornada de trabajo óptima. De todas formas, los retoques en la jornada de trabajo pueden afectar a la limitación de la producción y a la sobreproducción. Tenemos que suponer como indeseable cualquier limitación artificial de la capacidad de producción.

6. Gastos deficitarios anticíclicos que se intenta sean compensados por superávit durante la fase siguiente, de prosperidad.

Dos clases de efectos tiene el planteamiento. En primer lugar, un gran volumen de gastos puede proporcionar un estímulo a la producción que puede ser hasta cierto grado automultiplicador, pero que no se autopropetua en una escala importante. En este caso, puede ser conveniente emplear este recurso para neutralizar los efectos de una depresión hasta que otras fuerzas inicien una recuperación que se sostenga por sí sola. Esta es la clase de repercusión que entraña la tan discutida "teoría del multiplicador" (100), que el propio Clark ha analizado como un factor técnico en sus ciclos económicos (101).

En segundo lugar, tenemos la teoría del fomento monetario. Incluye la idea de que los gastos deficitarios pueden por sí mismos iniciar una recuperación de tal naturaleza que ésta pueda continuar por sí misma aun después de que se elimine el estímulo que proporciona el financiamiento de los déficits (102).

(100) Un análisis de los aspectos esenciales de la teoría del multiplicador en MACHLUP, F.: "El análisis del tiempo y la teoría del multiplicador", en *Ensayos sobre el ciclo económico*, op. cit., págs. 214 y sigs., reprod. de *Quarterly y Journal of Economics*, 1939, vol. XIV, noviembre.

(101) El problema central en el estudio de los ciclos es que las oscilaciones de la actividad no se detienen en un punto de equilibrio, sino que siguen hasta alcanzar un punto en que es inevitable una reacción más o menos violenta, y así sucesivamente, sin fin aparente (CLARK, J. M.: "La aceleración de la actividad y la ley de la demanda, un factor técnico en los ciclos económicos", *Ensayos sobre el ciclo económico*, op. cit., págs. 245 y sigs., reprod. de *The Journal of Political Economy*, 1917, n.º 3).

(102) "Uno de los mayores peligros de la política fiscal es la tendencia hacia la exageración. Está ocurriendo con los gastos deficitarios lo mismo que sucedió en relación con la política monetaria en la década de los 20, es decir, se espera demasiado de ellos y se defienden sus fracasos parciales pidiendo mayores dosis de la

Opina Clark que es muy difícil emplear un programa anticíclico de esta naturaleza y administrarlo con la integridad, destreza y energía que requiere.

7. Depresión crónica y gastos deficitarios. Parece que la mayoría de las posibles causas que provocan una depresión crónica operan debido a la falta de disposiciones o aptitud para gastar el monto total del ingreso nacional resultante de condiciones en que hay una operación razonablemente plena del sistema económico. Hablando en términos económicos, dice Clark, podríamos expresar esto diciendo que en estas condiciones existe la tendencia a que el ahorro, que se origina del ingreso proveniente de la producción inmediata anterior, excede a la inversión en la compra de productos terminados por la actividad productora corriente.

Al analizar la tercera década de este siglo, observa Burns que son tres los hechos que destacan en relación con los ciclos económicos.

El primero es que era natural basar las expectativas del futuro económico en las hipótesis de paz internacional y de unas relaciones económicas normales entre las naciones. El segundo, que era natural considerar que el gobierno desempeña un papel secundario en las fluctuaciones. El tercero, que también era natural considerar las depresiones económicas como interrupciones pasajeras del progreso. Este concepto de la economía normal en un mundo pacífico y progresivo, que rigió el pensamiento económico durante los años veinte, fue gravemente puesto a prueba por la continuada depresión de los años treinta y quedó casi destrozado en los años cuarenta por la guerra y sus consecuencias.

El viejo orden no cambió de un solo golpe, pero sí en cambio muy rápidamente. La desunión internacional se manifestó primero en contiendas monetarias y comerciales, y, posteriormente, en una guerra ideológica y militar. Todas las circunstancias del momento trajeron una nueva concepción de la responsabilidad pública para hacer frente a los "booms" y a las depresiones; convirtiéndose en una necesidad política el control social de los ciclos económicos (103)

Aun cuando Burns no emplea la expresión "desarrollo económico", es evidente que piensa en la planificación.

medicina... Concentración tan exagerada no sólo desacredita a la política fiscal, sino que desvía la atención de la necesidad de aplicar otras medidas (WILLIAMS, J. H.: "Gastos deficitarios", en *Ensayos sobre el ciclo económico*, op. cit., página 298, reprod. de *American Economic Review*, 1941, n.º 5.

(103) BURNS, A. F.: *Las fronteras del conocimiento económico*, Aguilar, Madrid, 1960, págs. 179 y 182. Estamos asistiendo aún hoy a la pugna entre librecambistas y proteccionistas.

“El interés por los ciclos económicos nunca ha sido tan acentuado como en el presente y tampoco se ha reconocido tan ampliamente la importancia social y política de poner freno a sus movimientos. Acaso antes que transcurran muchos años, surgirá en el gobierno un estado mayor económico revestido de algunas de las características de los estados mayores militares. Del mismo modo que los militares suelen encontrar utilidad en trazar planes de resistencia contra diferentes agresiones potenciales, cada uno de los cuales o el conjunto de todos ellos pueden atacar a este o aquel punto; acaso un estado mayor pueda encontrar prudente en el futuro trabajar conjuntamente en planes para hacer frente a una gran variedad de perturbaciones económicas, a las que nosotros llamamos, con falta de precisión, expansiones y depresiones. Y así como los estados mayores militares tienden a concentrarse sobre los puntos de inmediato peligro, pero sin olvidar las lecciones de las campañas y batallas del pasado, el estado mayor económico puede llegar a combinar la investigación histórica y teórica de los ciclos económicos con el trazado de medidas con que hacer frente a las nuevas condiciones que se presenten.

Pero, aunque será mucho lo que pueda conseguir en el futuro un estado mayor económico, es imposible que este organismo sea capaz alguna vez de perseguir lo suficientemente lejos o con la necesaria profundidad todos los problemas que le salgan al paso” (104).

A juicio de Baudin (105), el desarrollo debe ser no solamente lento, sino también armonizado. Conviene que los capitales se dirijan en gran parte hacia la agricultura, hacia las industrias de los bienes de consumo y no solamente hacia las de los bienes de producción, para que el poder de compra suplementario creado por el desarrollo no se encamine a la adquisición de bienes importados y desequilibre la balanza comercial; hacia las industrias de transformación y no solamente hacia las extractivas, aunque los productos de estas últimas disfruten mercados internacionales, mientras que las de las primeras encuentren dificultades en los mercados forzosamente reducidos de los propios países subdesarrollados.

Fourastie, opina que la evolución contemporánea está sujeta, desde hace doscientos o doscientos cincuenta años, al progreso técnico que ha generado un desarrollo económico.

(104) *Ibíd.*, op. cit., págs. 184-85.

(105) BAUDIN, L.: “Algunas observaciones acerca de los países subdesarrollados” *Moneda y Crédito*, Madrid, 1959, n.º 71.

Considera que estamos actualmente en un período que denomina *transitorio*, época que separa un equilibrio económico anterior de un equilibrio económico futuro e inevitable (106).

En este período se producen movimientos lentos, que se pueden llamar movimientos de estructura, que presentan las siguientes facetas:

- Desplazamiento de la población activa del sector primario hacia el terciario.
- Resurgimiento de factores humanos y la generalización del recurso a las facultades intelectuales en el trabajo profesional.
- La fuerte baja de los precios secundarios y primarios en relación con los terciarios.
- La fuerte baja de las rentas primarias y secundarias.
- La importancia creciente de los cambios terciarios en el comercio nacional e internacional.
- La difusión, cada vez con mayor amplitud, de la enseñanza superior.
- La vuelta a las condiciones tradicionales del habitat, en un marco evidentemente mucho más confortable.
- El incremento del nivel de vida hasta una tasa que hace pasar al segundo plano la búsqueda de la satisfacción de las necesidades alimenticias tradicionales (107).

Opina el autor francés que el sentido general de la evolución actual se manifestará pronto con una claridad indiscutible y dentro de pocos años aparecerán claramente los caracteres generales de la civilización terciaria (108).

En el futuro se asistirá a una invasión del sector terciario sobre toda la economía; las actividades con gran progreso técnico, limitadas por su mismo éxito, no absorberán más que una pequeña parte de la población.

La civilización terciaria será durante mucho tiempo frágil. El aparato de producción primaria y secundaria, cuyo valor financiero será débil pero formidable en su masa material, estará en manos de un número relativamente reducido de trabajadores; la gran masa del pueblo estará constituida por trabajadores indirectos (109). En la civilización terciaria, unos pocos técnicos pueden privar a millones de personas de electricidad, de trans-

(106) FOURATIE, J.: *Le grand espoir du XX^e siècle*, Gallimard, París, 1963, página 136.

(107) *Ibíd.*, op. cit., págs. 327-28.

(108) *Ibíd.*, op. cit., pág. 361.

(109) Hemos visto cómo unos grupos de obreros de un sector clave pueden amenazar el aparato económico de una nación.

portes, e incluso de alimentos. Esto permite prever la necesidad de un Estado capaz de hacer respetar el interés general.

Inversamente, el menor atasco en el complejo aparato terciario, una negligencia o un error en la tarea inmensa de coordinación, de clasificación, de planificación, comportará graves consecuencias en la producción primaria y secundaria (110).

Sin embargo, la civilización próxima no verá la desaparición de los imperativos de la escasez, ni por consiguiente las obligaciones del trabajo (111).

Un planificador de desarrollo no puede bajar la guardia ante las crisis.

Las crisis, en el sentido general de conmociones profundas de la vida económica, pueden ser de muy diversa naturaleza. En la historia aparecen, predominantemente, en conexión con grandes revoluciones, a cuyo dominio y tratamiento sólo alcanza la humanidad después de muy repetidas experiencias. Así, por ejemplo, el desarrollo de la economía monetaria ha dado ocasión a innumerables crisis que se reducen a errores en el funcionamiento del sistema monetario o en el régimen de emisión de billetes. Otras crisis se han producido por abuso del crédito, sobre todo, probablemente, del crédito del Estado, o de especiales instrumentos de crédito, como la letra de cambio. Las vastas posibilidades conferidas a la especulación por el funcionamiento de las bolsas y el régimen incipiente de las acciones fueron, sobre todo en los primeros tiempos, utilizadas para cometer abusos terribles que han conducido repetidamente a crisis graves. La extensión del dominio comercial del occidente de Europa al mundo entero ha determinado una transformación muy importante de las relaciones económicas, lo que había de provocar necesariamente muchas crisis antes que el mundo económico hubiese llegado a tener una idea exacta de las nuevas condiciones de su actividad y se hubiese adaptado a ellas. El comercio de exportación incipiente de Europa a los países coloniales se ha caracterizado por una falta pasmosa de conocimientos de las necesidades y posibilidades comerciales de las otras partes del mundo. Estas circunstancias, unidas a la lentitud de los correos de ultramar, es responsable de una serie de crisis comerciales tanto del siglo XVIII como de la primera mitad del XIX. También han ocasionado crisis los cambios radicales en las condiciones de la importación de mercancías

(110) FOURASTIE, J.: *Le grand espoir...*, op. cit., pág. 363.

(111) *Ibíd.*, op. cit., pág. 364.

desde las colonias a Europa, la más importante de las cuales, y la más conocida, es la crisis agrícola de fines del siglo XIX en Europa. Se comprende que las transformaciones modernas de las técnicas de producción no hayan podido producirse sin crisis. Esto se ha conformado, sobre todo, de manera desoladora, en ciertos ramos de la producción al pasarse del trabajo manual a la maquinaria. Al lado de las circunstancias citadas destaca primordialmente, como generadora de crisis, una serie de pequeñas y accidentales perturbaciones de la vida económica. Pueden atribuirse, por lo regular, a una falta o excedente accidental de mercancías; por ejemplo, en casos de cosechas pésimas o excelentes, de escasez de primeras materias bastante para producir el paro en algunas industrias, de cambios en la moda, que producen la inmovilización de *stocks* considerables de mercancías, etc. Debemos, finalmente, mencionar las guerras como causas generales de las crisis económicas (112).

CAPÍTULO II

LOS PLANES DE DESARROLLO

I. LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA.

La economía planificada aparece con la necesidad de formar un programa nacional extendiéndose sobre un lapso de tiempo más o menos largo (planes trienales, cuatrienales, quinquenales) para la consecución de fines económicos nacionales definidos y que han de desarrollarse de acuerdo con objetivos generales que imponen la necesidad de establecer una categoría o prelación de aquellos fines según su urgencia y su intensidad.

Una política económica previsora en sus fines y ordenada en sus medios presupone siempre establecer un programa de la actividad económica nacional, no sólo en la parte que incumbe al Estado mismo, sino a los grupos y a los individuos; pero cuando el programa se formula con rigor preceptivo por un número de años y como privativo o formando parte integrante de una forma no liberal de la actividad del Estado, se puede ha-

(112) CASSEL, G.: *Economía social técnica*, 5.^a ed. rev., Aguilar, Madrid, 1960. página 417.

blar más propiamente de "planificación" en el significado que hoy se da a este vocablo (113).

En su sentido actual los planes polienales fueron iniciados por los rusos o, por lo menos, nadie hasta entonces los había concebido con tal amplitud ni con tanta decisión en la ejecución y fueron mirados con prevención, porque se consideraban como instrumento propio de la política económica comunista. Después, los estados autocráticos pensaron que eran inherentes a la elaboración de una teoría económica conforme a dicha política y surgieron el plan cuatrienal alemán y los planes autárquicos italianos.

Las depresiones económicas de la postguerra de 1918 hicieron que incluso los Estados Unidos tuvieran que concebir el "New Deal" y la N.I.R.A. (más tarde transformada en N. R. A.), que fueron verdaderas organizaciones de economía planificada.

Gual Villalbi considera el plan económico como una proyección, para un futuro más o menos próximo o remoto, que favorecida por la experiencia, modificable por las previsiones, recobrando los estímulos y cambios en el ambiente, responda en substancia a la necesidad de hacer frente, de "resistir" al porvenir, preparando la adecuada utilización de los recursos de que se puede disponer para asegurar un estado de máxima satisfacción posible de necesidades fundamentales (114).

Fue la II Guerra Mundial la que forzó la apertura de una etapa nueva en la historia de los Estados no socialistas ante el proceso de desarrollo (115).

Las tres condiciones esenciales de un plan económico son: fijeza y perseverancia en el propósito; defensa del mismo preservándolo contra desviaciones y atenuaciones posibles, y afán de mejorar progresivamente las situaciones logradas (116).

Con la planificación se ha cambiado la orientación de los estudios de

(113) GUAL VILLALBI, P.: *Principios de política económica contemporánea*, Juventud, Barcelona, 1947, págs. 211 y sigs.

(114) La política de planificación tiene dos problemas previos a resolver: primero, determinar cuáles son las necesidades que se quieren satisfacer, y, entonces, los objetivos o fines a alcanzar pueden ser generales (el plan aspira a desarrollar, armónica y simultáneamente, todos los aspectos de la economía nacional) o bien se reduce a objetivos concretos y limitados (acelerar el proceso de industrialización, ampliar y fortalecer las industrias pesadas en previsión de una guerra, desenvolver el potencial agrícola. *Ibíd.*, op. cit., pág. 215).

(115) En diferentes etapas, la política contra el paro forzoso se plasma en leyes que promulgan diferentes países: Yugoslavia (1947), Argentina (1946), Holanda (1947), Rusia (los tiene desde 1929 con carácter quinquenal), Inglaterra (1944), Estados Unidos (1946), Australia (informe COPLAND), Canadá (1945), etc.

(116) GUAL VILLALBI, P.: *Principios de política económica contemporánea*, op. cit., pág. 219.

la Economía. De una ciencia económica que aspiraba a reducir todo a principios científicos, a leyes generales e inmutables, hemos pasado a actuaciones prácticas en que lo casuístico, lo empírico, la actuación algo desligada e incoherente en cada aspecto de la vida económica, tiene primordial importancia (117).

Generalmente en el campo económico resulta imposible hacer predicciones absolutamente científicas, a no ser que se las presente como suposiciones de lo que cabe esperar en caso de que concurren unas circunstancias dadas (118).

Es preciso advertir que ciertas predicciones no pueden hacerse con un margen de error tan reducido que pueda concederles cierta validez (119).

Por ello es difícil basar la política económica y social de un país en estas predicciones si no se las admite concediendo al error un amplio margen de probabilidades.

Así entendida la planificación se puede comprender la rotunda afirmación que se ha hecho de que "el fracaso de los planes de desarrollo es lo corriente en el mundo actual" (120). La O. C. D. E. ha recogido los siguientes requisitos de desarrollo: "No se puede esperar que una economía progrese a un ritmo satisfactorio a menos que funcionen algunos de los siguientes factores: la voluntad resuelta a conseguir los objetivos de crecimiento fijados, una minoría activa que posea un verdadero sentido del interés político, un gobierno razonablemente competente y honesto, aportaciones suficientes de capitales de inversión, en orden a prioridades razonablemente establecidas entre los numerosos demandantes de medios de financiación, un personal dotado de la competencia técnica requerida y una tasa de crecimiento demográfico controlada" (121).

La mayoría de las sociedades aceptan el desarrollo como una aspiración

(117) TALLADA, J. M.: *La política económica en los tiempos de crisis*, Bosch, Barcelona, 1940, pág. 51.

(118) Hay que prestar atención a estas predicciones de los especialistas que, de todos modos, ofrecen el peligro de poder ser fácilmente confundidas con las simples profecías. Las suposiciones en que se basan las predicciones y el margen de error que contengan deben recibir la misma atención que la predicción en sí, a riesgo de sufrir grandes equivocaciones (DAVIS, J. S.: *Economic Research and the Development of Economic Science and Public policy*, National Bureau, 1946, páginas 187-88, cit. por BURNS, F.: *Las fronteras del conocimiento económico*, Aguilar, 1960, págs. 47-48).

(119) Y esto ocurre en gran número de predicciones como, por ejemplo, las relativas a las cosechas, a la oferta y la demanda de la fuerza de trabajo o, incluso, al número de habitantes que se supone ha de haber en un año algo distante (Ibíd.).

(120) FOESSA: *Informe sociológico sobre la situación social en España, 1970*, Euramérica, Madrid, 1970, pág. 39.

(121) *L'Observateur, de l'O.C.D.E.*, 1966, número especial, pág. 35.

nacional. Sin embargo, no todas las personas de esas sociedades están preparadas para hacer ese esfuerzo o aceptar los cambios que podría requerir una serie de políticas prácticas para el crecimiento acelerado. No todas las personas comprenden el tiempo y el sacrificio que exigen un crecimiento con ritmo y venturoso (122).

Si de la teoría económica pasamos a la política de desarrollo encontramos que son diferentes los métodos de planificación, según sea la fase de desarrollo en que se encuentra el país y su dependencia del comercio exterior.

En líneas generales, se llega a la conclusión que los países grandes cuya participación en el comercio internacional es pequeña (p. e., la India) se inclinan más al modelo soviético de planificación (123); mientras que los países más pequeños que dependen en gran parte del comercio internacional tienen en cuenta los costes comparativos del comercio internacional al redactar sus métodos de planificación del desarrollo (124).

Dentro de la gran diversidad de planes que se han puesto en funcionamiento en el mundo, unos han alcanzado espectaculares éxitos como Japón, Méjico y la India; otros no han conseguido salir de su estancamiento en el subdesarrollo, como Indonesia, y otros, en fin, no han conseguido establecer un equilibrio económico entre sus diferentes regiones, como Italia y el Brasil.

Como planes especiales podemos citar, además, el de Grecia, que aplicando la teoría de los planes franceses se basa en "polos de crecimiento" y "Zonas piloto", y el de Libia, que se produce con oferta limitada de capital (125).

En la imposibilidad de estudiar todos los planes que actualmente se están aplicando en el mundo, vamos a hacer una somera referencia a la evolución de los planes en Francia, por ser el modelo en que se inspiran los de nuestro país.

(122) NAGS, R. S.: *Financiamiento del desarrollo económico*, op. cit., pág. 14.

(123) La planificación soviética funciona sin tener en cuenta los costes comparativos.

(124) FRITSCH, B.: "Los planes de desarrollo y la política internacional de desarrollo", *Organización Sindical. Congreso Económico Sindical*, diciembre, n.º 233, septiembre 1963.

(125) HIGGINS, B.: *Desarrollo económico*, op. cit., vol. II, págs. 175 y sigs. Vid. asimismo MEIER, G. M., y BALDWIN, R. E.: *Economic development: Theory, history, policy*, N. York y Londres, 1959.

2. LA PLANIFICACIÓN DE LA ECONOMÍA FRANCESA.

Estimamos de importancia prestar atención a los planes franceses por la influencia que han ejercido sobre los planes españoles.

El I Plan de Desarrollo Económico de Francia obedece a la exigencia del gobierno norteamericano de disponer de un "inventario" de la riqueza nacional francesa, y de un programa de empleo para justificar un empréstito que se iba a conceder.

El gobierno francés crea a tal fin un gobierno general del Plan, que bajo la dirección de M. Monnet, ayudado por el comisario adjunto, Robert Marjolin, había de llevar a cabo el estudio y elaboración del Plan económico que ha recibido el nombre del primero (126).

El Plan pretende desarrollar la producción nacional y los intercambios con el exterior, aumentar el rendimiento del trabajo, asegurar el pleno empleo a su mano de obra y, en fin, elevar el nivel de vida de su población mejorando las condiciones de su vivienda, sin olvidar la reconstrucción de sus máquinas y equipos dañados o destruidos por la guerra.

El Plan, que ha sido calificado como indicativo, "planifica" de hecho y no "concierta" la producción de los sectores básicos de la economía, si bien se limita a fijar cantidades globales a producir a fin de que sean posteriormente repartidas por los organismos profesionales, y planifica también en cierta forma las compras en el exterior, el mercado de productos básicos, al fijar cupos totales por sectores. Sobre este respecto se ha dicho: "Subsiste el mercado en grandes zonas, pero a la jerarquía del poder de compra característica del capitalismo, lo sustituye la jerarquía científica objetivamente apreciada de las necesidades fundamentales".

El Decreto de aprobación del Plan establece los objetivos económicos y sociales clasificados en cuatro apartados.

1.º Desarrollar la producción nacional y el comercio con países extranjeros, particularmente en aquellas esferas en que la posición francesa sea menos favorable.

2.º Incrementar el rendimiento de la mano de obra.

3.º Eliminar el paro forzoso.

4.º Elevar el nivel de vida y mejorar las condiciones en los hogares y en los medios ciudadanos con especial énfasis en la provisión de hospitales, escuelas, campos de deportes y otras distracciones.

(126) MASSE, P.: "La inversión productiva", en *Problemas actuales del desarrollo económico*, publicado por la E. C. Y. P. E., en *Documentación Económica*, número 23, Madrid, 1961.

A partir del IV Plan, se planificó el desarrollo en los aspectos clave de la acción regional, la política de empleo y las inversiones, para frenar la extraordinaria acumulación producida en la región de París, en perjuicio del resto del territorio.

En las regiones donde la expansión agrícola, industrial y comercial se produce espontáneamente y con vigor suficiente, la política del Estado será "politique d'accompagnement" (127). En las regiones menos favorecidas la acción del Estado es "politique d'entraînement" (política de arrastre), por medio de los polos de desarrollo (128).

Los principios de acción que subyacen en la doctrina regional francesa son tres:

- 1.º El principio de los polos de crecimiento (129).
- 2.º El principio del crecimiento complejo.
- 3.º El principio de adhesión.

Fabián Estape ha sintetizado estos principios en los términos siguientes:

1.º Polos de crecimiento. Traduce el fenómeno del crecimiento disconforme de las actividades económicas. Como dice el profesor Milhau, "la vida económica no se desarrolla de un modo uniforme sobre toda la extensión del territorio como una pradera homogénea en la cual la hierba creciera regularmente".

El desarrollo económico ha tenido lugar siempre en torno a núcleos o polos de crecimiento, y sus efectos se han extendido en mayor o menor proporción, según la fuerza dinámica del polo y la fortaleza de las resistencias de todo tipo que pudieran existir en las zonas adyacentes.

De ahí se deduce la necesidad de contemplar la solución del desarrollo regional de las zonas atrasadas, con la creación de tantos polos de crecimiento como sea posible, como único procedimiento.

2.º El principio de crecimiento complejo expresa la dependencia del desarrollo económico con respecto a una pluralidad de factores. El crecimiento exige la concurrencia de un mínimo de elementos combinados, entre ellos, un sistema de transportes, fuentes de energía, población califi-

(127) La política económica de acompañamiento consiste en ir desarrollando las infraestructuras de servicios públicos, centros de enseñanza, medios de financiación, etc., que exija esta expansión, a la par que, con la evolución material de la economía, sin ayudas masivas ni trabajos espectaculares destinados a forzar la situación.

(128) ARDANT, G.: "La planificación regional y el problema de la economía regional", *Rev. Inst. des Sciences Sociales*, 1959, n.º 3, reprod. en *De Economía*, 1960, número 64.

(129) PERROUX, F.: "Note sur la notion de pôle de croissance", *Economía appliquée*, 1955, núms. 1 y 2.

cada, etc. En general puede afirmarse que la acción de uno solo de estos factores es insuficiente para lograr los resultados apetecidos. Los programas económicos regionales concebidos para atenuar las necesidades y posibilidades de un solo sector no aportan una contribución útil a la solución del problema.

3.º El principio de adhesión traduce la necesidad de contar con la voluntad de los habitantes de las regiones afectadas por programas económicos regionales. De ahí la conveniencia de actuar hasta el máximo en la formación de una conciencia colectiva que inspire y reclame medidas eficaces. La participación activa en la elaboración de los mencionados programas suele ser la clave decisiva.

3. LOS ÚLTIMOS PLANES DE DESARROLLO DE FRANCIA.

En el año 1962, a iniciativa de la presidencia del gobierno, se constituye un grupo, que se intitula "Grupo 1985" (130), para recomendar al comisario del Plan, los objetivos que debían plantearse los planes de desarrollo a veinte años vista, sobre todo a partir del V Plan (131).

A) *El V Plan francés de Desarrollo 1966-1970.*

El V Plan no se limita sólo a datos económicos, tiene en cuenta igualmente problemas sociales, realidades humanas. No se trata solamente de organizar mejor la expansión de la economía francesa, sino también de definir las condiciones de la distribución, ya que la producción no tiene nin-

(130) Presidido por el señor GUILLAUMAT ha estado compuesto por las siguientes personalidades: Señora KRIER, señores J. BARNARD, E. CLAUDIUS PETIT, M. DEMONQUE, L. ESTRAGIN, J. FOURASTIE, C. GRUSON, B. DE JOUVENEL, P. LAMOUR y G. LEVARD (*Réflexions pour 1985*, con un prólogo de P. MASSE, ed. por la Société Industrielle d'Imprimerie, Levallois-Perret, Seine, en 1964).

(131) Los temas que fueron objeto de estudio los relacionamos para que el lector pueda comprobar el viraje que sufre la planificación francesa del desarrollo, fuertemente influenciados por los estudios recientes de Sociología:

- "Esquisse 1985 de l'INSEE" (señor BLANC).
- "Ordenación de la región de París" (señor DELOUVRIER).
- "Ocio" (señor DUMAZEDIER).
- "Aportaciones de la Etnología a la Prospectiva" (señor LÉVI STRAUSS).
- "Consumo" (señores DELORS, DESABIE y ROTTIER).
- "Estructuras urbanas" (señores CANDILS y LAURE).
- "Problemas planteados por el desarrollo económico (RAYMOND ARON).
- "Transportes" (señor ROUSSELOT).
- "Investigación científica" (señor AIGRIN).
- "Enseñanza" (señor WEIL).
- "Agricultura" (señores BUSTARRET, BERGMAN y THIBAUT).
- "Dinámica de las finanzas públicas" (señor SAINT-GEOURS).

gún sentido si las necesidades del hombre no se pueden satisfacer mejor. Según esto, esta satisfacción supone no solamente un progreso del nivel de vida de cada uno, sino igualmente un esfuerzo colectivo para crear condiciones de existencia más satisfactorias y asegurar una participación más equitativa en el enriquecimiento general.

De hecho, el espíritu y la originalidad del Plan francés son precisamente el buscar una vía intermedia entre los dos extremos que son el estatismo y el "laissez-faire" incondicional, preservando el dinamismo de la iniciativa privada, sometiéndola a una orientación conforme al bien común (132).

Se concibe el Plan como un todo en el que los objetivos y los medios se condicionan unos a otros.

Los objetivos generales del Plan se resumen así:

a) El objetivo de crecimiento de la producción para el período del Plan es del orden del 5 por 100, con lo que al final del período de aplicación se habrá conseguido un crecimiento global de 27,5 por 100.

Para el año 70 se habrá aumentado la producción en 93 mil millones de francos 1962. Esta nueva riqueza se distribuirá:

- 20 mil millones a las inversiones productivas, al excedente de cambios exteriores, a la constitución de stocks.
- 62 mil millones al aumento del consumo de las familias, lo que representa un 3,5 por 100 de aumento por cabeza.
- 18 mil millones se emplearán para los "empleos generales" (7,3 para equipamientos colectivos, 3,5 para construcción de viviendas, 4,8 para equipamiento militar y 2,4 para la administración civil).

Los objetivos sociales se caracterizaban por una progresión del esfuerzo en favor de:

- equipamientos colectivos (54-55 por 100);
- construcción de viviendas (34-35 por 100);
- prestaciones sociales (38-40 por 100).

(132) El aparato administrativo y político que puede presentar la elaboración del V Plan francés de desarrollo se resume en: consulta en todos los estadios a los representantes más calificados de la producción; funcionarios; sindicalistas; comisiones de desarrollo económico regional; el Parlamento le ha dedicado en dos ocasiones su pronunciamiento (primero, sobre las grandes opciones del Plan); después, sobre el Plan mismo). Así, el Plan tiene el rango de Ley.

Una de las originalidades del Plan está en el tratamiento de la ordenación del territorio (133).

Por primera vez en el Plan se contemplan los límites en que se pueden mover los precios, así como las principales categorías de rentas (134).

La población activa en 1970 será del orden de las 21.365.000 personas. El Plan parte de las circunstancias de que al final del período habrá muchos menos agricultores (585.000); que los empleos de oficina aumentarán el 25 por 100. Sólo en el sector sanitario aumentarán el 35 por 100. Ello comporta una variación en la población activa cualificada (135).

B) *El VI Plan francés de Desarrollo 1971-1975* (136).

El VI Plan de Desarrollo Económico y Social, va a servir de hilo conductor a la política del gobierno durante los años 1971 a 1975. Confirma, a la vez, que le da un impulso nuevo, la sujeción de Francia a la planificación como instrumento de un desarrollo voluntariamente elegido (137).

El Plan francés se aplica a una economía de mercado. No tiene el carácter de imperativo, más los poderes públicos poseen múltiples medios indirectos de hacerlo aplicar sin afectar a las libertades esenciales (ordenaciones fiscales o concesión de créditos preferentes, p. e.).

El VI Plan aporta innovaciones en relación a los planes precedentes. El gobierno, esta vez, ha buscado sobre todo de aligerarlo evitando car-

(133) La acción de ordenación del territorio comprenderá: — La modernización de la agricultura y la repoblación forestal, la industrialización del Oeste, la reconversión del Norte y del Este ligada al problema del carbón y de hierro, la modernización del país.

(134) — Las alzas anuales del nivel general de precios no debe superar el 1,5 por 100.

— Los aumentos de salarios no deben pasar del 3,3 por 100.

— Las rentas brutas del empresario individual no agrícola no pueden aumentar más que un 3,3 por 100 anual.

— Las explotaciones agrícolas pueden alcanzar un incremento del 4,8 por 100.

(135) El grupo "obrero" sólo aumentará el 9 por 100; el personal calificado, el 14 por 100. Habrá un aumento en las profesiones de delineantes del 60 por 100; de técnicos, 56 por 100; de ingenieros, 31 por 100, y de cuadros administrativos superiores al 48 por 100.

(136) "Le VI ème Plan", *La documentation française illustrée*, número especial, 269-270, septiembre-octubre 1971.

(137) El Plan es el fruto de un amplio concierto entre los poderes públicos, todos los grupos socioprofesionales y los elegidos de la nación. Las Comisiones de Desarrollo Económico Regional (CODER) han sido consultadas; el Consejo Económico y Social, en dos ocasiones, ha emitido su consejo: Sobre las opciones definidas por el Gobierno en 1970 y sobre el Plan mismo en abril de 1971. El Parlamento, en dos ocasiones igualmente, ha emitido su voto. En fin, varios centenares de personas (sindicalistas, empresarios, funcionarios sobre todo) han participado en los trabajos de las comisiones especializadas que han preparado el Plan.

garlo de previsiones cifradas y de detalles ilusorios que, de hecho, mantienen la confusión sobre la posibilidad efectiva de fijar el futuro cinco años antes. El mismo afán de realismo ha conducido a los autores del Plan a no fijar objetivos sin definir los medios tanto si se trata de créditos presupuestarios o de reformas a emprender. Estos medios han sido reagrupados en programas. Asimismo, un número relativamente limitado de acciones prioritarias se han mantenido. El gobierno se ha comprometido a defenderlas contra los azares que puedan comprometer su realización.

El Plan no pretende ser un conjunto definido intangible por lo que se ha previsto un procedimiento de vigilancia de su ejecución y quedando abierto incluso al planteamiento de nuevas opciones sobre la marcha.

a) *Seis opciones.*

Para hacer posible la realización de las ambiciones del Plan, seis opciones fundamentales han sido definidas:

1. La apertura de la economía francesa al exterior con, como corolario, la necesaria competitividad de las empresas y el rechazo de todo retorno a la inflación.

2. Un ritmo de crecimiento sostenido sin ser "salvaje", con el eje sobre una industrialización rigurosa.

3. Una prolongación de las evoluciones recientes referentes a la duración del trabajo.

4. Una estabilización del peso de la fiscalidad y de las cotizaciones sociales a un nivel tan próximo como posible del de principio del Plan.

5. Una acción enérgica para contener el crecimiento de las subvenciones presupuestarias de carácter económico o social (a las empresas nacionales, a la agricultura o a ciertos regímenes de retiro, p. e.) a fin de desgajar las sumas necesarias para la mejora de la calidad de los servicios públicos.

6. Un progreso sensible en el orden de la solidaridad, sobre todo en favor de las personas ancianas, de los minusválidos y de los inadaptados (138).

b) *Veinticinco objetivos.*

1. Realizar un crecimiento fuerte y equilibrado tal que quede asegurado el pleno empleo. El Plan preconiza una tasa de crecimiento de la pro-

(138) *Le VI ème Plan*, op. cit., pág. 7.

ducción interior bruta (P. I. B.) comprendido entre el 5,8 y el 6 por 100 anual, o sea un crecimiento de un tercio en el curso del período 1971-1975.

2. El crecimiento de la producción industrial debe, en esas condiciones, situarse a un promedio del entorno del 7,5 por 100 por año, o sea duplicarse en una decena de años.

3. Crear un mínimo de 250.000 empleos industriales entre 1971 y 1975.

4. Reconstituir un montante de reserva de divisas de 5 mil millones de dólares. Para ello los cambios exteriores deben producir un excedente de mil millones de francos en 1975.

5. Doblar el número de las acciones de formación post-escolar de 1970 a 1976 y conseguir que ningún niño pueda salir del sistema educativo sin una formación general suficiente, provisto de un inicio de formación profesional.

6. Realizar, para la inversión productiva, una tasa de crecimiento anual medio de alrededor del 7 por 100.

7. Trasladar parte de gastos de investigación-desarrollo consagrada a los sectores de la industria concurrencial del 35 por 100 en 1970 al 43 por 100 en 1975.

8. Mejorar la seguridad de los aprovisionamientos de energía.

9. Satisfacer las necesidades en télex, terminar la automatización de la red telefónica, asegurar una fluidez del tráfico y obtener de aquí a 1977 una densidad telefónica comparable a las de los demás países del Mercado Común.

10. Mejorar la seguridad y la capacidad del equipamiento de rutas nacionales, sobre todo por la puesta en servicio de alrededor de 1.400 kilómetros de autopistas.

11. Completar los grandes equipamientos portuarios de Dunkerque, de la Basse Seine y de Marsella-Fos.

12. Construir las infraestructuras de transporte y de circulación necesarias en las aglomeraciones urbanas.

13. Poner en obra una verdadera "estrategia del cambio" a fin de alcanzar las transformaciones estructurales sin lesionar los intereses sociales en las zonas de reconversión industrial o en favor de los comerciantes y de los agricultores afectados por las mutaciones de sus sectores.

14. Limitar el alza de los precios a un nivel lo más igual al de nuestros principales "partenaires" comerciales para los que una previsión del orden de 3,2 por 100 por año ha sido mantenida.

15. Mantener el equilibrio de las finanzas públicas; estabilizar la pre-

sión fiscal y parafiscal a un nivel tan próximo como se pueda al del principio del Plan.

16. Desarrollar el consumo global a tasa del 5,5 por 100 por año.

17. Acelerar, en relación al período 1966-70, el crecimiento de los equipamientos públicos. Una tasa de progresión anual de 9 por 100 en volumen (contra 7 por 100 durante el V Plan) ha sido mantenido.

18. Terminar 510.000 viviendas nuevas (o sea 565.000 equivalentes viviendas económicas y sociales) y llevar a 250.000 alojamientos antiguos el mínimo de confort de 1975.

19. Mejorar el marco de vida: enlaces de carretera más seguros, circulación urbana más fluida, telecomunicaciones más fáciles, crecimiento de las ciudades controlado, desarrollo de la política cultural y los equipamientos sociales, en particular en favor de las personas ancianas, de los minusválidos y de los trabajadores extranjeros.

20. Terminar, en 1975, la mensualización de los salarios; velar por la evolución del S. M. I. C. (salario mínimo de crecimiento).

21. Aumentar de 45 a 46 por 100 la masa de las prestaciones sociales; en el campo de las asignaciones familiares, la prioridad será concedida a las familias de más de dos hijos y a las que tienen los recursos más limitados.

22. Empezar un esfuerzo particular de solidaridad en favor de las personas ancianas (alojamiento, mínimo de recursos) y de los minusválidos.

23. Asegurar el desarrollo de las regiones económicamente débiles con preponderancia rural. Macizo central; Oeste y sud-oeste; en esas zonas, el ritmo de creación de empleos debe ser acelerado.

24. Proseguir la conversión y la reestructuración del Norte, de Lorena, y de las demás zonas de industrialización antigua. Para esas regiones, el aumento neto de los empleos en los sectores de la mecánica, de la construcción automóvil y de la química deberá representar, entre 1968 y 1976, al menos un 30 por 100 de aumento neto de empleos en estos sectores para la Francia entera.

25. Franquear una etapa significativa en la realización de los esquemas directivos de la región parisina, de la Basse Seine, de la región lyonesa y de Marsella-Fos, en particular del punto de vista de las grandes infraestructuras y de la política agraria (139).

(139) *Le VI ème Plan*, op. cit., págs. 7 y 9.

C) *Ante el VII Plan.*

En el mes de marzo de 1975 se procede a la realización de un nuevo censo de población que arroja la cifra de 52.590.000 habitantes.

La composición de población francesa es demasiado joven y demasiado vieja. El número de inactivos aumenta sin cesar. Para 100 trabajadores, había 140 en 1968 y 150 en 1975. Se prevén 152 en 1985. Vuelve a hablarse de una "relance de la politique familiale". Si fracasa, las consecuencias son fáciles de prever: aumento de las cotizaciones a la Seguridad Social o pensiones de retiro congeladas, insuficiente rendimiento fiscal, disminución de la inversión.

Por lo que se refiere a la distribución geográfica de esta población, cabe hablar de algunos éxitos en la política de ordenación del territorio: Bretaña y las regiones del Loire y de Poitu-Charente, dejan de despoblarse; la Provenza-Costa Azul aumenta la población a base de jubilados; el desarrollo de la Alsacia y de la región Ródano-Alpes está más sujeta a "caution"; París se despuebla en el centro urbano y aumentan los barrios de los alrededores.

Lo más trascendente de este censo es que en 1970 se había estimado que en 1985, Francia tendría 60 millones de habitantes. Tendrá cinco millones menos, con su correspondiente impacto en la totalidad de las previsiones (140).

Por otra parte, el futuro económico de Francia está fuertemente marcado por dos circunstancias: a) el aumento que han sufrido los precios del petróleo y sus derivados, y b) la inflación. Es de tal inquietud el impacto que en la segunda semana de septiembre el presidente de la República ha presentado un Plan de emergencia para intentar salvar estos escollos.

Finalmente, estudiosos del vecino país se están ocupando ampliamente del medio ambiente. Existen sólidas razones para pensar que el crecimiento que conocen las sociedades industriales contemporáneas no es nada favorable a lo que se podría llamar el "bienestar" de sus miembros, ya que este desarrollo va acompañado de evoluciones desfavorables de los "índices de bienestar" que constituyen las enfermedades mentales, la droga, los suicidios (141).

(140) HAEDRICH, J. M.: "Un pour cent de français inconnue", *Paris-Match*, París, 23 de agosto de 1975.

(141) IRIBARNE, PH. D': "La croissance et le bonheur", en *Evaluation de l'environnement*, La Documentation Française, París, 1973, pág. 260. Este volumen es muy interesante por la serie de trabajos de diferentes autores que contiene.

CAPÍTULO III

LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO
ECONOMICO EN ESPAÑA

I. LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ESPAÑOL.

Tres son los períodos en que podemos dividir esta materia:

- a) De reconstrucción y primeras experiencias (1939-1959).
- b) De despegue económico (1960-1970).
- c) De desarrollo a mayor escala (de 1970 en adelante) (142).

En esta nota introductoria sólo nos vamos a ocupar del primer período y parte del segundo, pues las etapas a que corresponden los planes se estudian a continuación.

a) *Primera etapa: De reconstrucción y primeras experiencias (1939-1959).*

Los límites de este período vienen determinados por el final de la guerra civil y por la puesta en práctica del llamado Plan de Estabilización.

Se inicia el período con un sentimiento de autarquía. En 1939 se dictan dos leyes: la de 24 de octubre, de protección y fomento de la industria nacional y a industrias que se declaren de interés preferente, y la de 24 de noviembre, de ordenación y defensa de la industria nacional (143).

A estas disposiciones hay que añadir la creadora del Instituto Nacional de Industria (I. N. I.), de 25 de septiembre de 1941, cuya finalidad era la de "propulsar y financiar en servicio de la nación la creación y resurgimiento de nuevas industrias, en especial de las que se propongan como fin primordial la resolución de los problemas impuestos por las exigencias de la defensa del país o que se dirijan al desarrollo de nuestra autarquía económica, ofreciendo al ahorro español una inversión segura y atractiva" (144).

Hay que subrayar que la mayoría de las actuaciones económicas vinieron impuestas por la urgencia de los momentos en que se desarrollaba la

(142) Esta clasificación en etapas, al estilo rostowiano, la obtenemos de: Banco de Bilbao, "Un cuarto de siglo de la economía española", *Rev. de Información Económica Mundial*, Boletín de Londres, n.º 248, Madrid, 1973, págs. 99 y sigs.

(143) Los objetivos que pretendían eran: contar con industrias de guerra, aumentar el grado de autarquía de la economía española e intervenir activamente en la implantación y desarrollo industriales.

(144) De la exposición de motivos de la ley de creación del I. N. I.

actividad económica del país (145), lo que se tradujo en una falta de auténtica economicidad de las realizaciones.

En estos años ya se realizan los primeros esfuerzos planificadores de los Consejos Económicos Sindicales —provinciales y nacional— y de la Secretaría General de Ordenación Económica de la Presidencia del Gobierno (146).

En este período de tiempo la población de España había pasado de 25.877.000 habitantes en 1940 a 30.430.000 en 1960. En estos veinte años, la renta "per capita" había pasado, en pesetas de 1953, de 6.445 en 1940 a 10.577 en el año 1959.

El 25 de febrero de 1957 se crea la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, una de cuyas principales misiones, concretada en la Oficina de Coordinación y Programación Económica, directamente dependiente de aquélla, radicaba, precisamente, en la introducción sistemática y prioritaria de criterios de selectividad económica en los proyectos a realizar (147).

Desde febrero de 1957 fueron adaptadas una serie de medidas que fueron preparando a nuestra economía para el Plan de Estabilización, que entró en vigor en julio de 1959.

Entre las medidas preparatorias hay que anotar: supresión de cambios múltiples; bloqueo de salarios y de sueldos de los funcionarios públicos; elevación del tipo de descuento; la reforma tributaria de diciembre de 1957. Además, a finales de 1958 se sentaron las bases para la reorganización del mercado de crédito a largo y medio plazo a través de la Ley de 26 de diciembre de 1958, y, en marzo de 1959, se publicó el I Programa de Inversiones, con lo que se intentaba conciliar el crecimiento de la economía con la estabilidad, fijando y distribuyendo con criterios de prioridad las masas de recursos realmente disponibles.

Estas medidas podían ser apoyadas por los organismos internacionales: el 10 de enero de 1958 España entró en la O. E. C. E., como país asociado, con la previsión de pasar a ser miembro de pleno derecho en un plazo muy breve, precisamente cuando el proceso de estabilización llegase a la fase

(145) Banco de Bilbao, *Rev. de Información Económica Mundial*, n.º 248, op. cit.

(146) El período ha sido estudiado por MARTÍN LOBATO, M.: *Realidad y perspectiva de la planificación regional en España*, Madrid, 1960-61.

(147) La OCYPE, nombre que responde a las siglas de la citada oficina, puede considerarse en este sentido como el embrión de la Comisaría del Plan de Desarrollo que sería creada años más tarde.

definitiva. Asimismo, ingresó España en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo el 4 de julio de 1958.

El paso siguiente se dio aprobando el Decreto-ley de 21 de julio de 1959, de Ordenación Económica, llamado Plan de Estabilización (148).

Los fines del Plan eran dos: el primero, sentar las bases para un desarrollo económico equilibrado, y el segundo, iniciar una mayor integración con otras economías. Conseguir estos dos objetivos suponía lograr el equilibrio interno de nuestra economía, al mismo tiempo que su equilibrio exterior (149).

El citado Plan de Estabilización, pese a resultar muy duro para las empresas marginales e inframarginales españolas, a las que, en gran parte, no les cupo otra opción que readaptarse o cerrar, produjo un fuerte revulsivo en nuestra economía, por cuya causa, y asentada sobre bases más firmes, se iniciaron unos años de intenso crecimiento para la misma, que habrían de encontrar su continuación en los Planes de Desarrollo.

Asimismo, se inicia la gradual liberalización del comercio exterior español suscribiendo nuestra adhesión al G. A. T. T. en 1963.

El Plan de Estabilización se proponía la "occidentalización" de la política económica española, es decir, la adscripción a una jerarquía de valores económicos prevalecientes en las economías del llamado bloque occidental fundamentalmente caracterizados por el predominio de la propiedad privada, del mercado y de los precios y por el respeto a la libertad económica y a la eficaz asignación de recursos, todo ello con los correspondientes mecanismos correctores para atenuar desequilibrios, tanto espaciales como personales y sectoriales, en la distribución de la renta.

Mucho se ha andado en estos quince años. Sin embargo, se ha achacado a los Planes que no han conseguido "flexibilizar la economía", pues constantemente está reverdeciendo la tendencia intervencionista, en el que parecen concurrir inercia, burocracia y atavismos (150).

Paralelamente, en este período se produce un cambio en la orientación de los estudios económicos.

(148) TAMAMES, R.: *Estructura económica de España*, Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1960, dedica el cap. XXXVII al "Plan Nacional de Estabilización Económica", págs. 643-55.

(149) La estabilización del ciclo económico es un conjunto de medidas que cambian la estructura económica de tal forma que la economía es capaz de manifestar movimientos estables (TINBERGEN: "Investigación económica del ciclo", en *Ensayos sobre el ciclo económico*, F. C. E., Méjico.

(150) COSTAFREDA, M.: "Sobre un aniversario sin glosa, quince años después". *La Vanguardia Española*, Barcelona, 2 de agosto de 1974.

Ven la luz pública tres estimaciones de la Renta Nacional (151).

Por Orden de la Presidencia del Gobierno de 25 de marzo de 1944, se crea una Comisión para el estudio de la Renta Nacional, convalidada con fuerza de ley en 15 de mayo de 1945 (152).

Esta Comisión comenzó elaborando sus estimaciones en base a métodos indirectos, que continuaron hasta el año 1957, en que se pasó a la estimación por métodos directos.

El complemento de los estudios de la Renta Nacional lo constituyen la contabilidad nacional (153) y la tabla *input-output* (154).

La primera Contabilidad Nacional de España, referida al año 1954, se publica por el concurso de la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales de la Universidad de Madrid y el Instituto de Economía "Sancho de Moncada" del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (155).

b) Segunda etapa: De despegue económico (1960-1970)

Siguiendo con el orden cronológico de los acontecimientos, se aprueba en marzo de 1960 el Segundo Programa Nacional de Ordenación de las Inversiones, nueva versión del recién adquirido criterio de planificación y selectividad económica en las realizaciones.

Otro acontecimiento destacado en la década de los sesenta fue la crea-

(151) ROS GIMENO, J.: *La renta agrícola en la renta nacional y su distribución*, Madrid, 1953. HEMBERG, P.: "Informe preliminar sobre la renta interior de España", *Rev. de Economía Política*, 1955, n.º 2. BANCO DE BILBAO: *La renta nacional de España y su distribución provincial*, Bilbao, 1957. Esta publicación ha continuado cada año.

(152) Esta Comisión se crea dentro del Consejo de Economía Nacional y publica en 1945: *La renta nacional de España. Planteamiento general del problema. Estimaciones indirectas y primeras cifras*.

(153) La contabilidad nacional es una manera práctica de describir lo que sucede en una economía, en la medida en que esto puede hacerse, registrando las transacciones en cuentas por partida doble (STONE, R. L.: "Functions and criterio of Social Accounting", en *Income and Wealth*, serie I, Cambridge, 1951. Vid., además, HICKS, J. R., y HART, A. G.: *Estructura de la economía*, 4.ª ed., F. C. E., Méjico, 1958, así como SAMPEDRO, J. L.: *Realidad económica y análisis estructural*, Aguilar, op. cit., págs. 131 y sigs.

(154) El Instituto de Estudios Políticos publica en 1958 *La estructura de la economía española*, por ALCAIDE, A.; BEGUE, G.; FERNÁNDEZ, J., y SANTOS, A., con el concurso de los catedráticos don MANUEL DE TORRES y don V. ANDRÉS ALVAREZ.

(155) Un resumen de la misma en SAMPEDRO, J. L.: *Realidad económica y análisis estructural*, op. cit., apéndice II. *La contabilidad nacional de España* se elabora bajo la dirección de MANUEL DE TORRES, por ANDRÉS ALVAREZ, V.; SAMPEDRO, J. L.; FUENTES QUINTANA, E.; ALCAIDE, A.; FERNÁNDEZ CASTAÑEDA, J., y SANTOS BLANCO, A.

ción, por el Consejo de Ministros de 26-1-1962, de la Comisaría del Plan de Desarrollo (156).

En el año 1961 se reactiva la demanda interior, acentuándose en el año siguiente y continuando en el 1963. En el año 1965, los precios siguieron aumentando rápidamente. Los aumentos de salarios en 1964 fueron del orden del 15 por 100 y después de un aumento aún mayor en el 1963. A mediados de la década siguió manifestándose la espiral precios-salarios, con lo que la inflación aparecía, una vez más, como lastre del desarrollo.

El comercio internacional se caracteriza en el año 1964 por un aumento de la exportación de productos agrícolas y las entradas de capital derivadas del turismo. En el primer trimestre de 1965 el déficit comercial llegó a los 443 millones de dólares frente a los 293 millones del año anterior.

A la mitad de este período la renta "per capita" en dólares fue de 565, valorado a 60 pesetas el dólar, habiéndose alcanzado en 1969 los 778 dólares (157).

Durante el año 1967 se produce una desaceleración. Se mantuvo el incremento de la industrialización si bien no siempre se acompañó de una mejora correspondiente de las infraestructuras de base y la afectación de recursos no de equilibrio concretamente, por ello aparecieron estrangulamientos que comprometieron la consecución de un crecimiento sostenido y equilibrado.

c) *Etapas de desarrollo a mayor escala*

Se inicia la década actual estando vigente el II Plan de Desarrollo.

Los cálculos para 1970 sobre la renta "per capita" señalan un 10,8 por 100 de incremento en relación con los de 1969 y en las primeras estimaciones para 1971, con el dólar a 68,95 pesetas sitúan la renta "per capita" a 978 dólares.

La población activa al 31 de diciembre de 1970 era de 11.865.100, de los cuales 9.550.100 eran hombres y 2.315.000 mujeres. Casi el 25 por 100

(156) Por prescripción fundacional, operaba la misma bajo las directrices de la Comisión Delegada del Gobierno de Asuntos Económicos y estaba asistida por la llamada Junta Consultiva, por un conjunto de órganos colegiados y por las Comisiones y ponencias del Plan.

(157) En el período 1960-66 la producción de electricidad por habitante crece en el mundo un 56 por 100, y la de acero un 40 por 100. En España se doblan exactamente esos índices en ese mismo período de tiempo (FOESSA: *Informe sociológico sobre la situación social de España*, 1970, Euramérica, Madrid, 1970, pág. 48).

está ocupada en el sector primario, el 37 por 100 en el secundario y casi el 37 por 100 en el terciario.

2. EL I PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (1964-1967).

El Decreto-ley de 21 de julio de 1959, de Ordenación Económica, señaló como objetivos fundamentales la estabilidad interna y externa de nuestra economía, el equilibrio de la balanza de pagos y el robustecimiento de la confianza en nuestro signo monetario. Logrados estos fines, llegó el momento de definir el marco jurídico dentro del cual debía desenvolverse el proceso de desarrollo económico, adoptando, con visión de conjunto y criterio de unidad, una serie de medidas que constituyeran un cuerpo de principios básicos y de orientaciones precisas sobre los principales aspectos de la política económica del Gobierno en la etapa preliminar del Plan de Desarrollo Económico (158).

Como aportaciones específicas de la planificación económica, fueron creados unos instrumentos de ayuda financiera más amplia: la Ley de Industrias de Interés Preferente y la Acción Concertada.

La Ley de Industrias de Interés Preferente de 2 de diciembre de 1963, tiene como principio general informador la no discriminación entre empresas de un mismo sector o actividad; viene a sustituir, por tanto, a la concesión subjetiva, empresa por empresa, característica de la legislación de Industrias de Interés Nacional; insta un sistema de concesiones objetivas realizadas por ramas industriales concretas o determinadas zonas geográficas. Con ello se conseguía una igualdad de trato entre las empresas privadas y nacionales.

Por Ley de 28 de diciembre de 1963 se aprueba el I Plan de Desarrollo Económico y Social, para el cuatrienio 1964-67, si bien después fue prorrogado hasta enlazar en el año 1969 con el II Plan.

El Plan articula una serie de medidas legislativas básicas que, inspiradas en las directrices y criterios operativos de la política de desarrollo, definen el marco a que habrá de ajustarse la acción del Estado dentro del equilibrio presupuestario y ofrecen el cuadro de derechos y oportunidades en que podrá desenvolverse, sin incertidumbre, la acción del sector privado (159).

El Plan tiene por objeto conseguir la elevación del nivel de vida de todos los españoles, dentro de las exigencias de la justicia social, y favorecer

(158) De la exposición de motivos del Decreto de 23 de noviembre de 1963.

el desenvolvimiento de la libertad y dignidad de la persona (art. 1.2, Ley I Plan). Está expresamente fundado sobre la hipótesis de que España puede mejorar su economía "no imponiendo sacrificios excesivos a la actual generación", sino utilizando racionalmente los recursos existentes.

Los epígrafes en que estructura la Ley del I Plan nos indican el alcance que se quiere dar al mismo:

- El Plan y alcance de sus efectos (arts. 1 al 4).
- Régimen de acción concertada (arts. 5 y 6) (160).
- Desarrollo regional (art. 6) (161).
- Polos y Polígonos industriales (arts. 7 al 9).
- Mejora agraria (arts. 10 al 14) (162).

(159 y 160) La acción concertada fue creada por el artículo quinto de la Ley del Plan de Desarrollo. Se dice textualmente en el mismo que "para el cumplimiento de aquellos objetivos del Plan relativos a la expansión o modernización de los distintos sectores económicos que requieran el otorgamiento de beneficios por parte de la Administración, se podrá acudir al régimen de acción concertada, mediante acuerdo entre las empresas y los Ministerios competentes, según el sector de que se trate".

Para la aplicación de este régimen se dicta la Ley de 2 de diciembre de 1963. Como características específicas de dicho régimen deben destacarse:

- La relación cuasi contractual entre la Administración y las empresas individuales o grupos de empresas.
- El carácter plenamente voluntario de la adhesión de las empresas privadas a las bases del concierto.
- La concesión por parte estatal de una serie de beneficios específicos por la adscripción a este régimen y, finalmente,
- La obligación de las empresas de someterse a un programa concreto de actuación preestablecido.

Inicialmente concebido dicho régimen para los sectores de la piel, siderúrgico, conservas vegetales y ganado vacuno de carne, fue con posterioridad ampliado a los de la hulla, papel, minería de hierro y construcción naval.

Por lo que se refiere a los sectores específicamente industriales incursos en este régimen, esto es, todos los citados con anterioridad, excepto el de ganado vacuno de carne, la importancia de la acción llevada a cabo por dicho instrumento puede venir dada por el hecho de que, al 31 de diciembre de 1971, las inversiones globales previstas en acta de concierto ascendían a 65.584 millones de pesetas, de los que 32.787,5, esto es, el 52,4 por 100, habían sido aportados por el crédito oficial.

Pese a la importancia de las anteriores cifras, no puede, objetivamente, afirmarse que la acción concertada haya funcionado a plena satisfacción y no puede hacerse dado que ha habido, en ocasiones, demasiados retrasos en la tramitación de las actas de concierto; en otras, especialmente en las de minería de hierro y siderurgia, los créditos oficiales habilitados han sido inferiores a los previstos, y, finalmente, y puede que éste haya sido uno de sus defectos más acusados y generales, la entrega efectiva de las ayudas crediticias se han demorado amplia y frecuentemente.

(161) La acción del Estado en favor de la elevación del nivel de vida de las regiones o zonas económicas de baja renta por habitante se realizará mediante el fomento de su industrialización, la mejora agraria y la modernización de los servicios.

(162) La acción del Estado en el sector agrario dentro de los objetivos señalados en el Plan de Desarrollo se dirigirá a:

- a) Elevar la productividad del campo para contribuir al abastecimiento nacional, al desarrollo económico y social y a la mejora de la balanza de pagos.

- Crédito oficial y financiación exterior (arts. 15 al 19) (163).
- Ejecución del Programa de Inversiones públicas (art. 20).
- Política social de rentas (arts. 21 y 22) (164).
- Política de integración, movilidad y promoción social (arts. 23 y 24) (165).

b) Mejorar el nivel y las condiciones de vida del campo para alcanzar gradualmente los de los demás sectores.

c) Facilitar la transferencia de los agricultores a los sectores industria y servicios de manera que se reduzcan al mínimo los sacrificios impuestos por el proceso.

d) Preparar la agricultura española para la integración, en su caso, en áreas económicas más amplias (art. 10.1, Ley I Plan).

En las zonas donde las empresas no tengan dimensiones adecuadas se llevará a cabo por el Estado, con la participación de los agricultores, y, en su caso, de las correspondientes organizaciones sindicales agrarias, la ordenación rural de la zona, que incluirá, entre otras, las siguientes medidas:

a) Intensificación de la concentración parcelaria.

b) Facilitar la creación, división o ampliación de explotaciones agrarias para conseguir las dimensiones adecuadas mediante adquisición y cesión de tierras, en su caso.

c) Realización de las mejoras convenientes y, en especial, alumbramiento de aguas y establecimiento de regadíos y concesión de las ayudas necesarias para ello.

d) Fomento de la asociación de los agricultores para realizar la explotación en común de tierras pertenecientes a distintos titulares.

e) Extensión del régimen de acción concertada (art. 11, Ley I Plan). Además, se regulará por Ley, con carácter general, la conservación de las explotaciones agrarias para impedir su divisibilidad, tanto por actos *inter vivos* como *mortis causa*, adaptando y refundiendo la legislación vigente (art. 12, Ley I Plan) y se facilitará el acceso a la propiedad de la tierra a los agricultores carentes de ella y la creación de explotaciones agrarias con dimensiones mínimas adecuadas (art. 13.1, Ley I Plan).

(163) *Crédito oficial y financiación exterior.*

El Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo elevará anualmente al Ministerio de Hacienda una propuesta sobre las necesidades de crédito oficial en relación con las inversiones previstas en el Plan.

El Gobierno fijará anualmente el volumen global de crédito oficial, así como su distribución sectorial, que se realizará de acuerdo con las directrices de la política de desarrollo consignadas en el Plan (art. 15, Ley I Plan).

De modo especial se atenderá a cubrir hasta el límite que el Gobierno establezca, y, en defecto de otras fuentes de financiación, las necesidades de recursos financieros de los sectores que se señalen como prioritarios (art. 17.1, Ley I Plan).

(164) *Política social de rentas.*

El Gobierno fijará las líneas generales a que deberá acomodarse:

a) La política de precios agrícolas, industriales y de los servicios, así como la política arancelaria.

b) La política fiscal con fines redistributivos, en su doble vertiente de imposición sobre las distintas rentas y de gastos y subvenciones.

c) La política de retribución de los factores de la producción y de los demás sectores perceptores de ingresos (art. 21, Ley I Plan).

(165) *Política de integración, movilidad y promoción social.*

La Comisaría del Plan de Desarrollo elevará a los Ministerios competentes informes periódicos proponiendo la adopción de cuantas medidas se estimen oportunas para llevar a cabo la política de integración, movilidad y promoción sociales, definida en los objetivos y directrices del Plan (art. 23, Ley I Plan).

Los informes a que se refiere el artículo anterior versarán especialmente sobre:

a) La política de asistencia, seguridad e inversiones sociales.

- Productividad (arts. 25 al 27) (166).
- Comercio exterior (arts. 28 al 37).
- Turismo (art. 38).
- Estadísticas (art. 39) (167).
- Información sobre los resultados del Plan (art. 40).

El Plan de Desarrollo Económico y Social será vinculante para la Administración del Estado, Organismos autónomos, Empresas Nacionales y Corporaciones Locales, que acomodarán su acción a los objetivos, directrices de la política de desarrollo y Programas de Inversiones Públicas del Plan (168).

Las previsiones y objetivos consignados en el Plan no constituyen obligaciones para el sector privado, salvo que se establezcan por Ley o cuando se acepten libremente en función de los beneficios o incentivos otorgados por el Estado y demás Entidades públicas (art. 2, Ley I Plan) (169).

b) Las medidas tendentes a implantar una efectiva igualdad social de oportunidades en cuanto afecta al crédito y a la capitalización.

c) La difusión social de la propiedad.

d) La política de promoción social y acceso a la enseñanza y a la formación profesional.

e) La movilidad en el empleo y los movimientos migratorios (art. 24, Ley I Plan).

(166) *Productividad.*

El Estado favorecerá, con la colaboración de la Organización Sindical, las agrupaciones de empresas, fusión de instalaciones y todas cuantas acciones empresariales redunden en la formación de unidades de producción y de procesos de distribución más adecuados, siempre y cuando no constituyan prácticas restrictivas de la competencia.

En especial se prestará asistencia a las empresas medias y pequeñas que se orienten hacia la mutua cooperación técnica, financiera o comercial o especialicen su producción y a los centros que se dediquen al asesoramiento de dichas empresas y a la promoción de movimientos asociativos entre ellas (art. 25, núms. 1 y 2, Ley I Plan).

(167) El Instituto Nacional de Estadística centralizará los resultados de las estadísticas realizadas en los distintos organismos oficiales y confeccionará un inventario que permita conocer todas las estadísticas posibles y ampliar su difusión.

El Consejo Superior de Estadística informará preceptivamente todos los proyectos de estadística que deban llevar a cabo los organismos públicos (art. 39).

(168) Los planes de desarrollo españoles son indicativos. Significa que mientras el sector público está vinculado por las prescripciones de los mismos, el privado es libre de adoptarlos o no.

La vinculación del sector público al Plan se manifiesta, fundamentalmente, a través del programa de inversiones públicas.

De otra parte, dos son los planos en los que se polariza la actividad oficial generadora de estímulos; y dichos planos, que han dado origen a las correspondientes políticas, son el sectorial y el regional.

En el ámbito sectorial, la concesión de medios financieros para modelar la actividad económica según las previsiones ha revestido históricamente distintas formas según la urgencia o necesidad de la obtención de los recursos.

(169) Estamos ante lo que se conoce con el nombre de "planificación indicativa", que significa la programación efectiva de todo el sector público y, a la vez, una

El esquema del Plan partió del establecimiento de una doble hipótesis de crecimiento: para la población activa se previó un ritmo del 1 por 100 anual y de un 5 por 100 para la productividad. De esas dos hipótesis resultó, en términos aproximados, un ritmo de crecimiento del Producto Nacional Bruto del 6 por 100 anual (170).

La ecuación básica del Plan es:

$$\text{PNB} + \text{M} = \text{C} + \text{I} + \text{X} \text{ (171).}$$

El desarrollo de la ecuación básica constituye el cuadro macroeconómico del Plan que se recoge como estado número 1.

Estado n.º 1

EVOLUCION PREVISIBLE Y EFECTIVA DE LAS PRINCIPALES MAGNITUDES ECONOMICAS DURANTE EL CUATRIENIO 1964-67 (172)

<i>Magnitudes macroeconómicas</i>	<i>Miles de millones ptas.</i>		<i>% de crecimiento 1964-1967</i>	
	<i>1963</i>	<i>1967</i>	<i>Previsto</i>	<i>Efectivo</i>
A. Producto Nacional bruto	828,5	1.045,8	6,0	6,3
B. Importaciones	129,8	184,3	9,0	12,1
C. Total recursos disponibles (A + B) ...	958,3	1.230,1		
D. Consumo privado	600,0	743,5	5,5	6,0
E. Consumo público	71,3	86,6	5,0	5,3
F. Formación bruta capital fijo	167,0	235,0	9,0	10,2
G. Variación existencias	20,0	20,0	—	2,0
H. Exportaciones de bienes y servicios ...	110,0	145,0	10,5	11,2
I. Total recursos utilizados (D + E + F + G + H)	958,3	1.230,1		

mejor información y previsión global para que el empresario, individualmente, pueda adoptar decisiones que sean coherentes con el resto de la economía nacional (TAMAMES, R.: "Estructura económica", op. cit., pág. 784). La información sobre los resultados del Plan será conocida anualmente por las Cortes y se publicará la Memoria sobre los resultados obtenidos (art. 40, Ley I Plan).

(170) Superior al registrado en España en los años 1954-1962 (4,5 por 100) y, asimismo, más elevado que el previsto por otros países europeos (Francia, 5,5 por 100; Italia, 5,6 por 100).

(171) PNB = Producto Nacional Bruto.

M = Proyección de importación de mercancías y servicios.

C = Consumo privado y gastos corrientes del sector público.

I = Inversión, o sea, formación bruta de capital fijo y variación de existencias.

X = Exportación (según TAMAMES, op. cit., pág. 787).

(172) Según TAMAMES, op. cit., pág. 788.

Tres son los aspectos que subraya Tamames en la crítica de la ejecución del I Plan:

1.º A pesar de sus propósitos teóricos, lo cierto es que no ha sido realmente vinculante, pues el programa de inversiones públicas no se ha cumplido en ninguno de los años transcurridos.

2.º Tampoco ha resultado verdaderamente indicativo para el sector privado.

3.º Tampoco ha conseguido ser equilibrador, pues no consiguió frenar el alza de precios (173).

3. EL II PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

El II Plan, conservando una serie de notas comunes con el I, ofrece las singularidades de su marcada preocupación por obtener amplias mejoras sociales, es eminentemente selectivo y tiende de modo particular, a la enseñanza y al sector agrario (174).

El II Plan de Desarrollo Económico y Social de nuestro país se aprueba por Ley de 11 de febrero de 1969 y se les asigna una vigencia de hasta el 31 de diciembre de 1971 (175).

Es finalidad primordial del Plan la constante elevación del nivel de vida, una mejor distribución personal, funcional 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 (art. 1.1 y 2, Ley II Plan) (175).

En el estado siguiente se contemplan las magnitudes del Plan (176).

(173) *IBÍDEM*, op. cit., págs. 790-792.

(174) De la exposición de motivos de la Ley de 11 de febrero de 1969.

(175) Por Decreto de 9 de mayo de 1969 se aprueba el texto refundido de la Ley del II Plan de Desarrollo Económico y Social. Se ha achacado a la Ley que, más que una Ley, en sentido estricto, parece una constitución, con muy escasas previsiones, sobre todo en cuanto a calendarios de actuación y recursos financieros para atender a los objetivos (TAMAMES, R.: *Estructura económica de España*, op. cit., página 795).

(176) Según TAMAMES, R.: Op. cit., pág. 794.

Estado n.º 2

MAGNITUDES MACROECONOMICAS DEL II PLAN (1968-1971)

(En miles de millones de pesetas)

Conceptos	Año 1967	% crecimiento		Año 1971	
		Normal	Acumulado	Pesetas de 1967	Pesetas de 1971
		Términos reales	Términos monetarios		
Producto Nacional bruto	1.616,5	5,5	8,3	2.002,6	2.223,8
Importaciones	237,2	6,8 (1)	11,3	308,6	663,9
RECURSOS DISPONIBLES	1.853,7			2.311,2	2.587,7
Consumo privado	1.142,2	4,5	7,5	1.362,0	1.528,7
Consumo público	160,4	3,4	9,1	183,2	227,8
Formación de capital	369,8	6,9	9,0	482,9	523,1
Exportaciones	181,3	11,8 (2)	14,1	283,1	308,1
UTILIZACION DE RECURSOS	1.853,7			2.311,2	2.587,7

(1) En 1968, disminución prevista de las importaciones, y en el resto del trienio, aumento del 10 por 100 anual.

(2) Incremento previsible entre el 15 y el 20 por 100 en 1968, y en torno al 9 por 100 medio anual en el trienio siguiente.

Al 31 de diciembre de 1971 la renta "per capita" se había situado en el entorno de los mil dólares (177).

La novedad más importante del II Plan es el establecimiento de las señales de alerta como indicadores de la coyuntura que han seleccionado en razón de que constituyen magnitudes fundamentales para la buena marcha de la economía y de la que la reflejan de una manera simple y práctica. Todas estas señales se elaboran y publican mensualmente en España lo que permitirá una vigilancia casi continua de su evolución (178).

(177) El cambio del dólar en 1971 fue a 67,25 pesetas. Los cálculos de la renta per cápita en pesetas corrientes varían según los estudios: Contabilidad Nacional, 63,039; Banco de Bilbao, 67,192, y Datos revisados, 70,974 (BANCO DE BILBAO: Informe económico, 1972, pág. 54).

(178) Las señales de alerta seleccionadas son las siguientes:

a) Índices del coste de la vida y de precios: La señal de alerta funcionará cuando la media de los índices del coste de la vida o de precios al por mayor de un trimestre supere, en más de un dos por ciento, al índice correspondiente al trimestre inmediatamente anterior.

b) Porcentaje de cobertura de las exportaciones sobre las importaciones: La señal funcionará cuando el porcentaje medio de seis meses descienda en cuatro puntos del correspondiente a los mismos meses del año anterior.

4. EL III PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL. 1972-1975

Por Ley de 10 de mayo de 1972 se instrumenta jurídicamente el denominado III Plan de Desarrollo, a base de rectificar una serie de artículos del II.

Así, el II, al señalar los objetivos generales del Plan, establecía como tales "la mejora de la estructura y eficiencia de los procesos productivos; una mayor integración en la economía mundial, la consecución y el mantenimiento de la estabilidad interna y externa del sistema económico y el aseguramiento del pleno empleo".

El Gobierno quedaba obligado a publicar el texto refundido del Plan en el plazo de seis meses, compromiso que cumple con el Decreto de 15 de junio del mismo año (179).

El cuadro macroeconómico del III Plan es el siguiente:

c) Variación de las reservas de divisas: Entrará en funcionamiento esta señal de alerta cuando la pérdida de reservas a lo largo de los últimos doce meses sea superior al 10 por 100 del nivel de reservas existente al inicio de dicho período.

d) Oferta monetaria: Esta señal funcionará cuando la media de la oferta monetaria de un trimestre, corregida de las variaciones estacionales, supere en un 3,3 a la del trimestre anterior.

e) Índice de producción industrial: Entrará en juego cuando la media de los índices de un período de seis meses no supere en un 2,5 por 100 a la media de los índices del mismo semestre del año anterior.

f) Porcentaje de desembolso sobre la población activa: La señal de alerta funcionará cuando el porcentaje se sitúe durante tres meses consecutivos por encima del 2,5 por 100 (II Plan, pág. 165).

(179) La estructura que presenta este texto refundido es la siguiente: Del Plan y sus efectos (arts. 1 al 6):

— Enseñanza, formación profesional, investigación y política juvenil (arts. 7 al 12).

Mejora agraria (arts. 13 al 20).

Pesca marítima (art. 20 bis).

— Viviendas y estructura y servicios urbanos (arts. 21 al 23).

— Sanidad y asistencia social (art. 24).

— Turismo (art. 25).

Política social de rentas (arts. 27 al 29).

— Política laboral y de promoción social (arts. 30 al 34).

— Reforma de la empresa (art. 35).

— Desarrollo regional (arts. 36 al 45).

— Régimen de acción concertada (arts. 46 y 47).

Crédito oficial y financiación exterior (arts. 48 al 53).

— Comercio exterior (arts. 54 al 59).

— Productividad (arts. 60 al 62).

— Estadística (art. 63).

— Información y examen de los resultados del Plan (arts. 64 y 65).

Estado n.º 3

CUADRO MACROECONOMICO 1972-1975

(En miles de millones de pesetas)

	Estima- ción 1971	Porcentaje de cre- cimiento anual acumulativo		1975	
		Términos reales	Términos moneta- rios	Pesetas de 1971	Pesetas de 1975
Producto Nacional Bruto	2.529,2	7,0	11,0	3.315,3	3.839,5
Importaciones	425,9	11,0	15,5	646,5	757,9
RECURSOS DISPONIBLES	2.955,1			3.961,8	4.597,4
Consumo privado	1.721,1	6,5	10,9	2.217,4	2.605,3
Consumo público	280,0	5,3	12,0	347,0	440,6
Formación	342,7	9,7	12,1	784,2	856,8
Exportaciones	411,3	10,0	14,0	613,2	694,7
	2.955,1			3.961,8	4.597,4

Fuente: III Plan.

En líneas generales el Plan considera que es de prever que el ritmo medio de crecimiento del P. N. B. a lo largo del cuadrienio oscilará entre el 5,5 y 7 por 100.

El objetivo a que debiera tenderse es el de un ritmo de crecimiento del P. N. B. a precios de mercado del 7 por 100 anual acumulativo en términos reales.

El objetivo de crecimiento fijado podrá alcanzarse manteniendo la compatibilidad entre los tres objetivos básicos para el logro de la estabilidad interna y externa, mantenimiento de una tasa de desempleo inferior al 2 por 100 de la población trabajadora, alzas del índice de precios del P. N. B. de un 3,7 por 100 anual y equilibrio exterior.

La tasa de crecimiento propuesta puede implicar un incremento de la renta *per cápita* en pesetas constantes entre el 5,5 y el 6 por 100. Ello supondrá pasar con los aumentos programados de precios, desde unos 900 dólares a comienzos del Plan a más de 1.300 en 1975.

En el año 1974 se supera el nivel de los 2.000 dólares de renta "per capita". Varios son los factores que han influido: se ha incrementado

CUADRO MACROECONOMICO
(primer semestre 1975)

	<i>Primer semestre 1975</i>					
	<i>Primer semestre 1974</i>	<i>Variación a precios constantes</i>	<i>A precios constantes del primer semestre de 1974</i>	<i>A precios corrientes</i>	<i>Variación de los precios</i>	<i>Variación a precios corrientes</i>
P. N. B. a precios de mercado	2.154.625	0,7	2.169.237	2.527.161	16,5	17,3
Importaciones	477.913	-1,3	471.658	540.520	14,6	13,1
RECURSOS DISPONIBLES	2.632.538	0,3	2.640.895	3.067.681	16,2	16,5
Gasto de los consumidores	1.515.457	2,7	1.556.921	1.835.610	17,9	21,1
Gastos corrientes de las Administraciones Públicas	163.166	4,6	170.672	197.095	15,5	20,8
Formación interior bruta de capital	599.664	-7,8	553.029	626.525	13,3	4,5
— Capital fijo	566.446	-7,4	524.529	594.291	13,3	4,9
— Variación existenc.	33.218	—	28.500	32.234	13,1	—
Exportaciones	354.251	1,7	360.273	408.451	13,4	15,3
UTILIZACION DE RECURSOS	2.632.538	0,3	2.640.895	3.067.681	16,2	16,5
P. I. B. al coste de los factores	2.022.767	0,7	2.036.926	2.371.014	16,4	17,2
— Sector Primario	212.351	3,0	218.722	249.781	14,2	17,6
— Sector Industrial	830.862	-1,3	820.038	918.443	12,0	10,5
— Sector Servicios	979.554	1,9	998.166	1.202.790	20,5	22,8

Fuente: Situación, núm. 8, 1975, Rev. del Serv. Estudios Banco Bilbao, p. 31.

efectivamente el producto interior, pero también ha habido una devaluación del dólar y una acusada inflación interna de los precios.

Los indicadores estadísticos disponibles referidos al primer semestre de 1975 permiten estimar con bastante aproximación la evolución de la economía española.

Los resultados del expresado cuadro sostienen un crecimiento muy limitado del P. N. B., a precios constantes, que se sitúa en el 0,7 por 100 de aumento sobre igual semestre de 1974.

En este marco, que no tiene nada de optimista, tendrá que empezar su aplicación el IV Plan de Desarrollo.

CAPÍTULO IV

LA PLANIFICACION REGIONAL DEL DESARROLLO ECONOMICO ESPAÑOL

1. PLANIFICACIÓN REGIONAL

El elemento espacial, en el análisis económico, ha sido durante largo tiempo ignorado por los economistas. Pero su integración se realizará paulatinamente y por una evolución progresiva. La atención de las preocupaciones económicas se ha ido deslizando sucesivamente desde el espectro del paro en masa y los temores de la inflación hasta el ansia del desarrollo, desde la forma de reducir las fluctuaciones de la actividad económica a los medios para aumentarla, en forma permanente, y para distribuir mejor sus resultados (180).

La expresión, planificación regional es contradictoria en apariencia y cabe preguntarse si no expresa un concepto inútil e incluso peligroso. Cualquiera que sea el régimen económico, plan significa elección. Esta elección de las inversiones más útiles a la colectividad es una consecuencia de la producción que se juzga deseable en los diferentes sectores. El planificador puede decidir el lugar en qué edificar la nueva fábrica siderúrgica o la nue-

(180) CAPELO, M.: "La promoción regional y la emigración", *Bol. del Centro de Estudios Sociales*, Madrid, 1964, n.º 2.

va vía de comunicación. Puede, para tal fin, decidir el cuidado de crear las nuevas unidades que se estiman, por hipótesis, deseables.

No ha de negarse que la vocación de las diversas regiones de un mismo país debe jugar un papel en la determinación del volumen de las inversiones y en la localización de las diversas unidades de producción o de tráfico; pero no parece que ello tenga nada que ver con una planificación regional cuya utilidad, a primera vista, no se muestra por ninguna parte. Existe el riesgo de desencadenar reivindicaciones regionales capaces de hacer fracasar la búsqueda de la mejor decisión. Cada región, en nombre de sus propias necesidades, querría ampliar sus canales o construir otros, equipar sus puertos, instalar nuevas industrias y desarrollar las antiguas; de ahí —porque no todo es posible simultáneamente— un peligro de dilución (181).

El término “planificación regional” puede conllevar cualquiera de las tres acepciones siguientes:

1.º La planificación de una región (ciudad, Estado, provincia, grupo de provincias, zonas deprimidas, cuenca fluvial, región metropolitana, etcétera), como economía separada, implicando en este sentido la existencia de alguna autoridad con respecto a la unidad geográfica en cuestión (182).

2.º El examen de la relación de los planes regionales (incluyendo en ellos los establecidos en favor de ciudades, zonas deprimidas, áreas metropolitanas, etc.), entre sí y con el plan nacional.

En términos ideales, la agregación de planes regionales se traducirá en una asignación global de tierra, mano de obra y capital para la totalidad de la economía, asignación de recursos que será idéntica a la requerida por el plan nacional.

3.º Atribuir ubicaciones a los proyectos del plan nacional, con dos objetivos “in mente”: a), conseguir la mejor localización posible de la industria, y b) reducir las discrepancias de productividad entre las diversas regiones del país.

La planificación regional de la renta media por habitante, aparte del hecho que viene expresada en valores medios por habitante y que, por

(181) ARDANT, G.: “La planificación regional y el problema de la economía regional”, trad. en cast., en *De Economía*, 1960, n.º 44.

(182) Ciertamente que es posible, desde luego, preparar “planes” para regiones respecto a las cuales no existe autoridad en particular con la esperanza de que las estatales y locales tengan en cuenta tales planes a la hora de establecer sus políticas respectivas. No obstante, la planificación regional en este sentido es una empresa un tanto estéril, a no ser que haya alguna autoridad o grupo de autoridades que puedan llevar a efecto el plan (HIGGINS, B.: *Desarrollo económico*, op. cit., vol. II, páginas 20 y sigs.).

tanto, no nos informa de la condición de cada individuo, adolece de la misma superficialidad que en otro tiempo caracterizaba la igualdad de ingresos individuales (183).

Siendo diferentes la dotación de recursos de cada región, las estructuras de la población activa, los valores añadidos por persona ocupada, etc., una política de absoluta igualación, no solamente no es posible, sino inconveniente; de la misma manera que una política que tiende hacia una mayor equiparación de las rentas "per capita" regionales es desde todos los puntos de vista deseable (184).

Por ello, el objetivo de toda política regional ha de ser modificar la relación entre las tasas de crecimiento de la renta correspondiente a las zonas desarrolladas e industrializadas, no frenando el crecimiento de estas últimas, sino imprimiendo un mayor ritmo al desarrollo de aquéllas. El proceso de reducción de disparidades será tanto más rápido cuanto mayores sean las diferencias absolutas entre las tasas de crecimiento de la renta (185).

La experiencia ha demostrado que la ausencia de una planificación regional comporta graves inconvenientes y no se debe a un fenómeno de azar que, aproximadamente a la misma época, hayan experimentado su necesidad diversos países. Las causas de esta evolución son de distintos órdenes.

En ciertos países la razón preponderante es, sin duda, la dificultad de una excesiva centralización de la dirección de la economía. Cuando ésta queda totalmente sometida al plan cabe, evidentemente, el temor de que el poder central adopte decisiones sin un conocimiento suficiente de todos los recursos y necesidades locales. Este riesgo no está tampoco ausente en la fase de ejecución. Parecen haber sido estos motivos los que han originado la evolución que, bajo la etiqueta de lucha contra el centralismo burocrático, se ha manifestado en Rusia, Polonia y otras democracias populares.

En otros países en los que el plan juega un menor papel en la dirección de la economía, el problema se plantea en términos diferentes, en distintas regiones. En efecto, en numerosos países ha aparecido un doble fenómeno que se ha ido acentuando sin cesar, a saber: la concentración de actividad

(183) VITO, F.: "La teoría económica spaziale e i fondamenti de la politica económica", *Revue d'Economie politique*, 1959, noviembre-diciembre.

(184) CAPELO, M.: "La promoción regional y la emigración", op. cit.

(185) STREETEN, P., y SYTHOFF, A. W.: *Economic Integration*, Leyde, 1961, citado por CAPELO, M.: "La promoción regional y la emigración", op. cit.

en algunas regiones en las que se agrupan las industrias más desarrolladas, los laboratorios, los mejores establecimientos científicos, las direcciones de todas las grandes empresas comerciales, industriales, bancarias y, paralelamente, el incremento del retraso de otras regiones. Se trata de un fenómeno muy general, es el problema del "Mezzogiorno" italiano, del "desierto francés", de las "Underdeveloped areas" británicas, el problema económico del Sur de los Estados Unidos, etc. (186).

El juego de las fuerzas del mercado tiende normalmente a incrementar más que a reducir las desigualdades entre regiones. Si las fuerzas del mercado, ha escrito Myrdal, pudieran actuar sin ninguna traba, la producción industrial, el comercio, la banca, los seguros, la navegación y, ciertamente, casi todas las actividades económicas que, en una economía en trance de desarrollo, tienden a producir rendimientos superiores a los rendimientos medios —y, además, la ciencia, el arte, la literatura, la educación y una cultura elevada en general—, se concentrarían en ciertas localidades y regiones, dejando al resto del país más o menos estancado (187).

En una nación en la cual exista un desequilibrio económico de cierta entidad entre las diversas regiones componentes, puede predecirse que en ausencia de una política económica adecuada, los desequilibrios mencionados aumentarán progresivamente. Por tanto, la inacción debe desaconsejarse firmemente (188).

El desarrollo económico viene dado por una ecuación de tres variables principales —la población, la tasa de crecimiento de la renta y las posibilidades de inversión— de las que sólo dos pueden tomarse como variables independientes (189). Consecuentemente una planificación regional debe tender a tres objetos: a) Desarrollo económico de las zonas deprimidas; b) Corrección de las desigualdades actuales en las rentas "per capita" de las distintas zonas y provincias españolas, y c) Corrección de las corrientes migratorias internas (190).

(186) ARDANT, G.: "La planificación regional y el problema de la economía regional", op. cit.

(187) MYRDAL, G.: *Economic Theory and under-developed Regions*, pág. 26.

(188) ESTAPE, F.: "La economía", op. cit., pág. 302.

(189) Si se fija la tasa de crecimiento, bien la población o la inversión serán variables exógenas en la ecuación, es decir, que sólo se pueden tener en tales condiciones un crecimiento dado de población, si las posibilidades de inversión —interna y externa— son iguales y mayores que las necesidades que demanda el desarrollo; en otro caso, la evolución de la población ha de adecuarse a las posibilidades máximas de inversión o reducir la tasa de crecimiento de la renta.

(190) GONZÁLEZ, J.: "Los regadíos en España", *De Economía*, 1962, n.º 76.

2. LA PLANIFICACIÓN DE UNA REGIÓN

Al construir un plan para una unidad geográfica subnacional considerada como economía separada es posible y, en ocasiones deseable, llevar a cabo todas las operaciones que comunmente entran en la planificación a escala nacional. Es poco corriente que los datos a nivel regional sean tan buenos y tan abundantes como los que se encuentran en el nacional, pero siempre se puede intentar sacar el mejor partido de los que quepa disponer (191).

En la práctica, la planificación regional cabe pensar que a medida que la unidad geográfica se hace más pequeña, el papel relativo de la utilización del territorio se hace mayor dentro del proceso de planificación general y lo mismo puede decirse de los aspectos de diseño de tal planificación.

La planificación regional tiene cuatro rasgos característicos que la distinguen de la del desarrollo nacional.

1.º Las diferencias en cuanto a disponibilidad de datos, son tan grandes que llevan a constituir casi una diferencia en especie. Los procedimientos del análisis empírico adoptan inevitablemente formas distintas a los niveles nacional y regional.

2.º En cualquier país el sector exterior constituye una proporción mayor de las distintas economías regionales que en el caso de la totalidad de la economía nacional y los aspectos de "balanza de pagos" del desarrollo, requieren, incluso, una atención mayor desde el punto de vista de las regiones que desde el país.

3.º La movilidad de los recursos y, en especial, de la mano de obra, es mucho mayor dentro de un país que entre los diferentes países. El estudio de los flujos migratorios y de capitales, constituye, pues, un componente más esencial en el caso de la planificación regional que en el de la nacional.

4.º Dado que la planificación nacional del desarrollo se hace principalmente en términos de utilización del capital y la planificación urbana en base al empleo del suelo, la planificación regional supone una especie

(191) Así, por ejemplo, puede merecer la pena establecer la contabilidad social de la región y afinarla, de suerte tal que se llegue a diseñar una matriz *input-output* de un grado de complejidad compatible con una exactitud razonable, proyectándola en base a la deseada de productos en un año meta. Véase, por ejemplo, ISARD, W., y CUMBERLAND, J. H. (eds.): *Regional Economic Planning, Techniques for Analysis for Less Developed Areas*, París, 1961, pág. 64; ISARD, W., y otros: *Methods of Regional Analysis, An introduction to Regional Science*, esp. caps. VI y IX.

de "tierra de nadie" en la que se dan cita los dos enfoques anteriores. La integración, en cierta medida, de la planificación económica y de la física al nivel regional es, pues, absolutamente esencial.

La rama de la teoría económica que da sustento a la planificación regional (teoría de la localización) se encuentra en un estado particularmente insatisfactorio y ofrece sólo una orientación limitada en cuanto a la formulación de la política (192).

La elección de regiones que es preciso desarrollar no contemplan solamente motivos de orden económico. Pero incluso considerando exclusivamente estas causas no es posible determinar con precisión criterios que se adaptan perfectamente a los fines de una política regional, de modo que es preciso comparar el coste social del desarrollo con las ventajas que de él se obtienen a largo plazo (193).

El elemento espacial en el análisis económico se impone a partir de la segunda guerra mundial por razones sociales y económicas. Pero su integración se realizará paulatinamente y por una evolución progresiva. Así, en un primer momento, la política de desarrollo regional se traduce en programas de carácter local. El punto de partida de esta política es la aparición y la agravación de los desequilibrios regionales susceptibles de comprometer el crecimiento nacional. En una segunda fase, se inserta la noción de desarrollo regional dentro de la noción de crecimiento global y armónico de la totalidad de la nación.

(192) Es bastante evidente que, en cualquiera de las concepciones de la planificación regional que acabamos de indicar, el aspecto del diseño desaparece casi totalmente. Siempre tendremos problemas de trazado y diseño de autopistas, de proyectos de cuencas fluviales con objetivos múltiples, de planes de regadíos, etc. Sin embargo, en el caso de la planificación regional, la capacitación específica del arquitecto y del ingeniero resulta sólo importante realmente en la fase de realización y poco tiene que ver con la preparación auténtica del Plan. Desde luego que los planificadores tendrán que consultar a arquitectos y a ingenieros respecto a los problemas físicos y de trazados que comporta el plan regional, pero el proceso de la planificación propiamente dicha es, fundamentalmente, como ya se ha dicho, de adopción de decisiones, con respecto a la asignación de recursos (HIGGINS, B.: *Desarrollo económico*, op. cit., vol. II, pág. 22).

(193) En los Países Bajos, por ejemplo, para que una región pueda beneficiarse de los programas de desarrollo regional es preciso:

- a) Que tenga un agudo problema de paro crónico.
- b) Que la migración no pueda proporcionar una solución aceptable.
- c) Que una vez mejoradas ciertas condiciones básicas, la industrialización tenga oportunidades razonables del éxito.
- d) Que los sacrificios financieros exigidos por la realización de los Planes estén dentro de límites aceptables (NACIONES UNIDAS: *Estudio sobre la situación económica europea en 1954*, Ginebra, 1955, cap. VI: "El problema del desarrollo económico regional y la localización de la industria en Europa", resumen en *De Economía*, Madrid, 1960, n.º 64).

Todos los países europeos se enfrentan con el problema de los desniveles económicos espaciales. La evolución peculiar de cada uno de ellos explica el mayor o menor grado de gravedad del problema, siendo preciso tener en cuenta que la extensión e intensidad del mismo aparece estrechamente relacionado con el desarrollo económico alcanzado (194).

3. LA RELACIÓN ENTRE LOS PLANES REGIONALES Y EL NACIONAL

La mayor parte de las medidas que han de adoptarse para asegurar la relación de los planes regionales entre sí con el plan nacional se reducen al mero sentido común. Por ejemplo, un proyecto puede parecer injustificado si sólo se toma en cuenta el mercado regional, expandido de acuerdo con el plan, juntamente con los mercados existentes en otras partes del país, pero muy deseable cuando se consideran los planes de desarrollo que existen respecto a éstas (195).

También hay una forma de enfoque bastante diferente en cuanto a la integración de los planes nacionales y regionales. La realización de éstos, puede comportar muchos subproductos no deseables que requieren una actuación al nivel regional para compensarlos o evitarlos, en su caso (seguimos considerando como "regiones" las ciudades, las áreas metropolitanas, las áreas deprimidas, etc.). Entre tales subproductos figuran las calamidades urbanas, la congestión del tráfico, el chabolismo, las pérdidas de tiempo, la delincuencia, el déficit de viviendas o de escuelas en algunas zonas y superávit en otras, etc.

Es indudable que se necesita una coordinación entre las medidas de política económica encaminadas a conseguir el desarrollo regional. Así, por ejemplo, una medida tan rigurosa como la regulación general de las in-

(194) ESTAPE, F.: "La economía", vol. II, Aragón, ed. por el Banco de Aragón, Zaragoza, 1960, pág. 319. El autor llega a esta conclusión después de estudiar las economías inglesa, francesa e italiana.

(195) El profesor WALTER ISARD ilustra esto con el ejemplo de una moderna fábrica de vidrio: Un análisis detallado pone de relieve que los mercados regionales, teniendo en cuenta el crecimiento de la renta y ocupación regionales generados por el Plan, juntamente con las exportaciones existentes de la región, sean inadecuados para absorber el volumen de producción lanzado por la fábrica; ahora bien, cuando se considera el crecimiento de las exportaciones debido a la puesta en práctica de otros planes regionales, se ve pronto que merece la pena establecerla. El profesor ISARD destaca así que la consideración del impacto de los planes de otras regiones y del Plan de Desarrollo nacional en su conjunto es un factor importante a la hora de decidir las dimensiones adecuadas de las fábricas que habrán de construirse en una determinada región (HIGGINS, B.: *Desarrollo económico*, op. cit., vol. II, página 23).

versiones sobre el conjunto del territorio de un país, no constituye un medio eficaz para la descentralización industrial si no va acompañado de medidas que tiendan a igualar, para la industria en las diferentes regiones, las condiciones y los costes; si no sucede así, una parte al menos de las industrias que se trata de implantar en las regiones menos desarrolladas, rehusarán efectuar allí inversiones, o sucumbirán posteriormente a la concurrencia que les hagan las empresas mejor situadas.

Mientras en los países pobres se trata de elegir un número de localidades cuyas condiciones se prestan relativamente bien al desarrollo industrial, en los países industrializados el problema que se plantea es el de atraer la industria hacia las regiones menos desarrolladas.

Los métodos mediante los cuales las empresas pueden establecerse en zonas insuficientemente desarrolladas difieren según se trate de grandes o de medianas y pequeñas empresas.

La toma de decisiones de las grandes empresas procede de sus consejos de administración, por lo que no ha de resultar difícil influir sobre ellas. En cambio, si es el Estado el que toma la decisión puede establecer industrias en zonas deprimidas. Por el contrario, la pequeña y la mediana empresa se mueve por otros motivos. La concesión de subvenciones, la de facilidades de establecimiento y la determinación de medidas de carácter general. Para promover estas instalaciones es muy recomendable que las administraciones públicas estén descentralizadas (196).

El puente o atadura entre los planes de desarrollo nacional y los planes generales del desarrollo urbano o metropolitano, lo constituye la planificación del desarrollo regional (197).

El despegue de una región subdesarrollada supone un conjunto de actuaciones mucho más variadas que la instalación de una nueva industria en una región en expansión. El desarrollo de la agricultura comporta no solamente la formación de agricultores y eventualmente un esfuerzo de migración rural, sino además, el establecimiento de una red de comercialización, implantación de industrias de transformación de productos agrícolas, sin hablar de las actividades destinadas a dar a la agricultura lo que ésta necesita (198).

(196) NACIONES UNIDAS: *Estudio sobre la situación económica de Europa en 1954*, op. cit.

(197) En expresión del filósofo JULIÁN MARÍAS, "una de las más urgentes tareas políticas, si no la más urgente, es la "regionalización de las provincias", sin la cual no es posible la "nacionalización de las regiones" (MARÍAS, J.: "La España real. Niveles", *La Vanguardia Española*, Barcelona, 11 de agosto de 1974).

(198) La instalación de una industria supone resolver análogos problemas. ¿Existe mano de obra cualificada? ¿Cómo formarla? ¿Cómo alojarla? ¿Hallará la indus-

La planificación regional presenta otra ventaja. No puede esperarse el desarrollo de una región si no se suscita un espíritu de iniciativa, una voluntad de actuar en aquellos que viven y trabajan en ella. Definir en un programa las perspectivas y posibilidades, señalar que tal provincia no está condenada a la decadencia, sino que posee, por el contrario, riquezas naturales mal explotadas, que una acción sistemática puede traducir en una reactivación, es la forma de suscitar iniciativas valiosas en todos los órdenes, de inducir a cada uno a la búsqueda y descubrimiento de fuentes de actividad que nadie mejor que él puede descubrir, de incitar al ahorro para que se invierta en el territorio, de suscitar la participación financiera de las autoridades regionales, de decidir a los jefes de empresa y a los sindicatos para que efectúen programas de formación de adultos, de perfeccionamiento de los jefes de empresa o de los cuadros directivos, programas cuya responsabilidad no puede asumir solamente el Estado y que son, sin embargo, una condición esencial para el desarrollo económico de cada región (199).

También en el caso de España los desequilibrios regionales son patentes. Por ello el III Plan de Desarrollo dedica uno de sus apartados al desarrollo regional, al que da carácter prioritario, estableciendo como una necesidad imperiosa la de corregir las desigualdades de renta nivel provincial (200).

Es peligroso hacer cuantiosas inversiones en una determinada región, atendiendo exclusivamente a su pobreza. En primer lugar, esas inversiones a menudo sólo influyen en el bienestar de unos pocos. Por otra parte,

tría mercado en la región o hará falta, paralelamente, desarrollar el poder de compra de los agricultores? En todo caso, la mejora del equipo universitario y científico aparece como una necesidad. Pero este conjunto de inversiones ha de ser previsto simultáneamente, porque la ausencia de uno de los factores del desarrollo económico haría difícil el progreso general de la región. Este hecho subraya la necesidad de una coherencia entre las acciones a emprender, es decir, la necesidad de una planificación, porque la finalidad de un plan es, precisamente, determinar los diversos objetivos en función unos de otros.

(199) ARDANT, G.: "La planificación regional y el problema de la economía regional", op. cit.

(200) La realización de la política de desarrollo regional requiere disponer de una información básica cuantitativa que ponga en evidencia la existencia de los problemas que intentan abordarse. También es necesario conocer y cuantificar la evolución en el tiempo de dicho fenómeno, a fin de incidir en las tendencias estimadas como más convenientes y adecuadas a corregir las que no lo sean. Por ello, los órganos estadísticos nacionales y de áreas económicas supranacionales han considerado la necesidad de establecer sistemas de investigación estadística regional con metodologías homogéneas que hagan posible la comparación de sus resultados (BANCO DE BILBAO: *Renta nacional de España y su distribución provincial*, 1969, diciembre de 1971, pág. 23).

en una economía que dispone de pocos recursos para inversiones, las inversiones que no se basan en el criterio de la productividad suponen, necesariamente, una merma de las que cuentan con esta base, lo cual redundará inevitablemente en una disminución del crecimiento de la producción y la renta de la economía en conjunto. Habiendo en la mayoría de los lugares muchas cosas que hacer sobre bases estrictamente económicas, que contribuirán más al crecimiento económico y afectarán materialmente al bienestar de muchas personas, toda política de inversiones que no tenga en cuenta la productividad tenderá, a la larga, a destruirse a sí misma (201).

El desarrollo debe ser no solamente lento, sino también armonioso. conviene que los capitales se dirijan en gran parte hacia la agricultura, hacia las industrias de bienes de consumo y no solamente hacia los de bienes de producción, para que el poder de compra suplementario creado por el desarrollo no se encamine a la adquisición de bienes importados y desequilibre la balanza comercial; hacia las industrias de transformación y no solamente hacia las extractivas, aunque los productos de estas últimas disfruten de mercados internacionales, mientras que los de las primeras encuentren dificultades en los mercados forzosamente reducidos de los propios países subdesarrollados.

Los planes de desarrollo deberían tener en cuenta esta armonía, pero los dirigentes que los trazan obedecen con frecuencia a impulsos poco racionales, a razones de prestigio, a un deseo de imitación de las grandes potencias o a una especie de conformismo internacional (202).

En conclusión, los datos o elementos estructurales de toda la economía son: la población, la técnica, los recursos naturales, el equipo capital disponible y el marco jurídico, político y social en que se desenvuelven todas las actividades del país.

De ahí la insuficiencia y esterilidad de aquellos planes o estudios que tratan de basar la industrialización en meras razones técnicas o legislativas; es decir, en creer que basta con tener buenos técnicos y promulgar las oportunas leyes para que el problema de la industrialización quede resuelto.

El que un país se industrialice o no, es algo que no depende sólo de la excelente preparación de sus ingenieros y de la buena voluntad de sus

(201) "Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento", *El Desarrollo Económico de España*, op. cit., págs. 94-95.

(202) ВЛУДИН, Л.: "Algunas observaciones acerca de los países subdesarrollados", *Moneda y Crédito*, 1959, n.º 71.

legisladores, sino que está necesariamente relacionado con la armónica conjugación de todos aquellos factores estructurales a que antes se ha aludido (203).

4. LA REGIÓN EN LA PLANIFICACIÓN ESPAÑOLA

En otro lugar nos hemos ocupado de los diferentes criterios que se han sustentado en orden a preparar una distribución regional de nuestro país (204).

Para no alargar excesivamente este trabajo únicamente citaremos la distribución regional que ha establecido el Ministerio de Planificación del Desarrollo en dos vertientes:

a) *Vertiente administrativa*

Por Decreto de 16 de junio de 1973 se establecen las Delegaciones regionales del Ministerio, que se relacionan a continuación, así como las provincias a que se extiende su competencia.

<i>Delegaciones</i>	<i>Provincias</i>
1. ^a	Provincias de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra (Galicia).
2. ^a	Provincias de León y Oviedo.
3. ^a	Provincias de Alava, Burgos, Guipúzcoa, Logroño, Navarra, Santander y Vizcaya.
4. ^a	Provincias de Huesca, Soria, Teruel y Zaragoza.
5. ^a	Provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona (Cataluña).
6. ^a	Provincias de Alicante, Castellón y Valencia (Valencia).
7. ^a	Provincias de Albacete y Murcia (Murcia).
8. ^a	Provincias de Almería, Granada, Jaén, Málaga (Andalucía oriental) y la plaza de Melilla.
9. ^a	Provincias de Cádiz, Córdoba, Huelva y Sevilla (Andalucía occidental) y la plaza de Ceuta.
10. ^a	Provincias de Badajoz y Cáceres (Extremadura).
11. ^a	Provincias de Palencia, Salamanca, Valladolid y Zamora.
12. ^a	Provincias de Avila, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Madrid, Segovia y Toledo.
13. ^a	Provincia de Baleares (en las Baleares).
14. ^a	Provincias de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife (Islas Canarias).

(203) FIGUEROA, E. DE: "Los fundamentos económicos de la industrialización" *De Economía*, 1949, n.º 4.

(204) Vid. al respecto: MUT RÉMOLA, E.: "El desarrollo del bienestar en Aragón y Soria", est. en homenaje al prof. VICENTE GELLA, Facultad de Derecho, Zaragoza, 1975.

b) *Vertiente operativa*

Se parte del criterio de que el sistema de áreas metropolitanas y de áreas urbanas de un país forma la estructura espacial de asentamiento de población a través de la que se canalizan y difunden las innovaciones y el desarrollo.

La Ponencia de Desarrollo Regional del III Plan (205) propugna una política de revalorización del territorio basada en el conocimiento del sistema de ciudades que se deberán elegir como subcentros periféricos o metrópolis de equilibrio (206) y como áreas metropolitanas o centros de innovación, así como en las actuaciones que se deberán realizar en esas áreas.

El III Plan ha perseguido homogeneizar las características de las Areas metropolitanas (207) llegando a la conclusión de que son 25 las que reúnen los requisitos:

Barcelona	Málaga	La Coruña-Ferrol
Madrid	Cádiz-Jerez	Tarragona-Reus
Bilbao	Pontevedra-Vigo	Valladolid
Valencia	Santander-Torrelavega	Murcia-Cartagena
Oviedo-Gijón-Avilés	Pamplona	Castellón
San Sebastián	Vitoria	Córdoba
Sevilla	Las Palmas	Granada
Zaragoza	Palma de Mallorca	Alicante-Elche
Sta. Cruz de Tenerife		

(205) III Plan de Desarrollo Económico y Social, Desarrollo Regional, 1972-75, B. O. E., Madrid, 1972, págs. 222 y sigs.

(206) *Metrópoli de equilibrio*: Para conseguir la máxima eficacia a la ayuda del Estado a las diferentes regiones se ha decidido concentrarla sobre las ocho grandes ciudades francesas, llamadas metrópolis de equilibrio por la alusión al papel de contrapeso que deben ejercer frente a la fuerza de atracción de la aglomeración de París (*Le Vème. Plan, La documentation française illustrée*, París, 1966, pág. 88).

(207) Las áreas metropolitanas se definen, para fines estadísticos, como un conjunto de áreas estándares compuestas por una gran ciudad y por el territorio inmediato con el que se encuentra íntimamente relacionada. La característica más relevante de las áreas metropolitanas es la riqueza de relaciones de complementariedad existentes o potenciales entre las actividades manufactureras y los servicios. Estos niveles pueden definir las aptitudes de los futuros asentamientos industriales y también los futuros servicios: 1) El que constituye un mercado mínimo de trabajo diversificado en un entorno geográfico común, lo que, a su vez, ha hecho necesario precisar un tamaño mínimo de 20.000 trabajadores. 2) La especialización mínima de su masa laboral a través de unos coeficientes de especialización por sectores. Y 3) Que su volumen de población estimada en el horizonte de 1985 supere los 250.000 habitantes (LASUEN, J. R., y RACIONERO, L.: *Las áreas metropolitanas españolas*, Madrid, 1971, y METRA-GEIS: *Delimitación de las áreas metropolitanas españolas*, Madrid, 1971).

De éstas, para el Plan son seis las grandes Areas metropolitanas:

Madrid	Bilbao
Barcelona	Sevilla
Valencia	Zaragoza

5. LA REGIÓN EN LOS PLANES DE DESARROLLO

a) *I Plan de Desarrollo Económico y Social (1964-67)*

La acción del Estado, en favor de la elevación del nivel de vida de las regiones o zonas económicas de baja renta por habitante, se realizará mediante el fomento de su industrialización, la mejora agraria y la modernización de los servicios.

Para el fomento de la industrialización se crearán polos de desarrollo, polos de promoción y polígonos industriales.

La localización de polos de promoción y polos de desarrollo industrial, así como la duración del régimen aplicable a los mismos se determinarán por Decreto, sin que el número de los que se creen durante la vigencia del presente Plan pueda exceder de siete en total, sin perjuicio de los polígonos (art. 7.º, Ley Plan).

La acción del Estado se dirigirá, asimismo, a aquellas poblaciones o zonas de más bajo nivel de renta que, aun sin reunir las condiciones necesarias para crear en ellas polos de desarrollo o de promoción, se estimen adecuadas para el establecimiento de polígonos industriales (art. 9.º, Ley Plan).

Durante el I Plan fueron creados los "polos de promoción" de Huelva y Burgos, y "polos de desarrollo" en Vigo, La Coruña, Valladolid, Zaragoza y Sevilla.

Para la mejora agraria se llevarán a cabo actuaciones para elevar la productividad y el nivel de vida en el campo (208).

Para la modernización y racionalización de los servicios se concederá la

(208) Los objetivos se dirigirán a: elevar la productividad del campo para contribuir al abastecimiento nacional; mejorar el nivel y las condiciones de vida del campo; facilitar la transferencia de los agricultores a los sectores industria y servicios, y preparar la agricultura española para su integración en áreas económicas más amplias.

necesaria prioridad a la elaboración de proyectos y a la aplicación de los créditos de inversin (art. 6.º, Ley Plan) (209).

La política de creación de polos ha sido calificada de meramente asistencial; y de municipalista en lo que a los aspectos espaciales se refiere, ya que la actuación no ha tenido irradiación verdaderamente significativa más allá de los siete municipios (y sus aledaños) escogidos para la ubicación de los polos (210).

b) *Los Polos en el II Plan*

Sigue el Plan la misma línea que el primero. Unicamente se indica que a cuatro de los Polos del I Plan, les irán sustituyendo los nuevos de Granada, Córdoba, Oviedo y Logroño (arts. 36 al 45 del Plan).

La acción de los Planes en favor de las economías regionales ha revestido dos facetas, según el grado de desarrollo de las mismas; una "política de adiestramiento" para aquellas regiones que por sí solas no podían desarrollar sus recursos y elevar su nivel de vida de manera suficiente, y cuya principal manifestación han sido los polos, polígonos y zonas de preferente localización industrial, a los que se dotaba de una serie de beneficios fiscales, crediticios, de adquisición de terrenos, expropiación forzosa, etc.; y una "política de acompañamiento" para aquellas otras cuyo desarrollo era ya suficiente y notorio. Esta política de "progreso sin forzar la marcha" se ha ido llevando a cabo, fundamentalmente, a través de la correspondiente acción sobre aquellos sectores específicos necesitados de ayudas, y también, aunque las menos veces, a través de una política inversora directa en infraestructura. De todos modos, el auxilio recibido por las regiones desarrolladas ha sido muy reducido. Su expansión ha debido tener lugar merced a su propia dinámica interna.

El fomento de la industrialización de las regiones insuficientemente desarrolladas se ha llevado a efecto a través de los siguientes cinco tipos de actuación:

1. *Polos de Promoción.*—Para aquellas poblaciones que, sin tener prácticamente industria, contaban con recursos naturales y humanos sufi-

(209) A los efectos de lo que se dispone en los párrafos anteriores, el Estado procurará la colaboración activada de la provincia como unidad política y administrativa de los municipios en la acción de desarrollo regional (art. 6.5, Ley I Plan).

(210) TAMAMES, R.: *Estructura económica de España*, op. cit., pág. 793, y *Los centros de gravedad de la economía española*, Guadiana, Madrid, 1968; SÁENZ DE BURUAGA, G.: *Ordenación del territorio*, Guadiana, 1968, págs. 268 y sigs.

cientes como para convertirse en núcleos industrializados una vez vencida, con ayuda del Estado, la inercia del subdesarrollo.

Dichos polos se localizaron desde el principio en Burgos y Huelva; y los beneficios a ellos adscritos han tenido vigencia hasta el 31 de diciembre de 1973.

2. *Polos de Desarrollo*.—Para poblaciones que, radicando en zonas de bajo nivel de renta, con excesiva dependencia de la agricultura y fuerte emigración, contaban con una cierta actividad industrial, aunque sin poderse parangonar con los núcleos desarrollados del país.

Estos polos se localizaron inicialmente en Zaragoza, Sevilla, Valladolid, La Coruña y Vigo, pero habiendo concluido su régimen temporal de aplicación de beneficios, fueron sustituidos por los de Granada, Córdoba, Oviedo, Logroño y Villagarcía de Arosa.

3. *Polígonos industriales*.—Para que las nuevas actividades industriales, económicas y sociales de los polos se desarrollasen en las zonas más aptas de los mismos.

4. Polígonos industriales en poblaciones o zonas de más bajo nivel de renta, al objeto de promocionar "in situ" dichas zonas, alejadas de la posible influencia de los polos. Como ejemplo, de dichos polígonos industriales cabría mencionar los de Nuestra Señora de los Angeles, en Palencia, Sequero, etc.

5. Polígonos de descongestión industrial de ciertas ciudades, como por ejemplo, Madrid. Los polígonos de estas características al efecto creados se han localizado en Guadalajara, Toledo, Alcázar de San Juan, Aranda de Duero y Manzanares.

Pese a la prolijidad de las acciones llevadas a efecto a nivel regional (211), no puede, en puridad, hablarse de que dichas acciones regionales hayan tenido la efectividad deseada. Junto a un fuerte grado de improvisación en buena parte de las realizaciones, en la localización de los núcleos sobre los que basar la actuación, el defecto más claro que cabe achacar a la política regional realizada en los planes de desarrollo ha estribado en su pequeño efecto global compensador de diferencias regionales. Y, sobre todo, en la escasa capacidad de los polos y polígonos para impulsar el despegue regional más allá del propio enclave municipal en el que están radicados (212).

(211) Sólo en los polos, al 31-XII-1970, las inversiones efectivas realizadas ascendían a 44.220 millones de pesetas y a 36.458,6 las en curso de realización.

(212) Según datos aireados por la prensa, en los polos se han creado unos 57.600 puestos de trabajo, lo que equivale al 3,1 por 100 de la población de los polos.

CAPÍTULO V

LA ECONOMIA ESPAÑOLA Y
LOS PLANES DE DESARROLLO

En las páginas precedentes se han expuesto los objetivos que la población económica española ha cifrado en los sucesivos Planes de Desarrollo Económico y Social.

Más, entendemos que esta exposición, que ha empleado sobre todo material publicado en el "Boletín Oficial del Estado", necesita como colofón una exposición cuantificada de la realidad económica del país en los sucesivos años de vigencia de los Planes. A ello obedecen las páginas que siguen.

A tal fin nos vamos a ocupar de la evolución de las magnitudes más representativas que se manejan en los estudios económicos:

- a) Población y su distribución.
- b) Producción.
- c) La Renta Nacional y la Renta "per capita".
- d) La distribución espacial y funcional de la renta.
- e) El bienestar.

1. LA POBLACIÓN

En lo que va de siglo, la población española ha pasado de dieciocho millones y medio de habitantes a treinta y cinco. Sin embargo, este crecimiento no ha sido uniforme; tan es así, que siete de las cincuenta provincias han perdido población en los setenta años que separan los censos de 1900 y 1970 (213).

(213) Esta despoblación no ha sido uniforme en el tiempo.

Estado n.º 4

EVOLUCION DE LA POBLACION DE HECHO AL 1 DE JULIO DE CADA AÑO

Año	Población (miles)	Año	Población (miles)
1954	28.812	1965	31.913
1955	29.056	1966	32.253
1956	29.301	1967	32.595
1957	29.548	1968	32.942
1958	29.798	1969	33.292
1959	30.049	1970	33.646
1960	30.303	1971	34.003
1961	30.592	1972	34.365
1962	30.917	1973	34.730
1963	31.246	1974	35.099
1964	31.578		

Estado n.º 5

EVOLUCION DE LA POBLACION DE HECHO EN LAS PROVINCIAS
ESPAÑOLAS (1900-1970)

Provincias	1900	1940	1950	1960	1970
Alava	96.385	112.876	118.012	138.934	204.323
Albacete	237.877	374.472	397.100	370.976	335.026
Alicante	470.149	607.562	634.065	711.942	920.105
Almería	359.013	359.730	357.401	360.777	375.004
Avila	200.457	234.671	251.030	238.372	203.798
Badajoz	520.246	742.547	815.780	834.370	687.599
Baleares	311.649	407.497	422.089	443.327	558.287
Barcelona	1.054.541	1.931.875	2.232.119	2.877.966	3.929.194
Burgos	338.828	378.580	397.048	380.791	358.075
Cáceres	362.164	511.377	549.077	544.407	457.777
Cádiz	439.390	600.440	700.396	818.847	885.433
Castellón Plana	310.828	312.475	325.091	339.229	385.823
Ciudad Real	321.580	530.308	567.027	583.948	507.650
Córdoba	455.859	761.150	781.908	798.437	724.116
La Coruña	653.556	883.090	955.772	991.729	1.004.188
Cuenca	249.696	333.335	335.719	315.433	247.158
Gerona	299.287	322.360	327.321	351.369	414.397
Granada	492.460	737.690	782.953	769.408	733.375
Guadalajara	200.186	205.726	203.278	183.545	147.432
Guipúzcoa	195.850	331.753	374.040	478.337	631.003

LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO

<i>Provincias</i>	<i>1900</i>	<i>1940</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>
Huelva	260.880	366.526	368.013	399.934	397.683
Huesca	244.867	231.647	236.232	233.543	222.238
Jaén	474.490	753.308	765.697	736.391	661.146
León	386.083	493.258	544.779	584.594	548.721
Lérida	274.590	297.440	324.062	333.765	347.015
Logroño	189.376	221.160	229.791	229.852	235.713
Lugo	465.386	512.735	508.916	479.530	415.052
Madrid... ..	775.034	1.579.793	1.926.311	2.606.254	3.792.561
Málaga	511.989	677.474	750.115	775.167	868.330
Murcia	577.987	719.701	756.721	800.463	832.313
Navarra	307.669	369.618	382.932	402.042	464.867
Orense	404.311	458.272	467.903	451.474	413.733
Oviedo	627.069	836.642	888.149	989.344	1.045.635
Palencia	192.473	217.108	233.290	231.977	198.763
Palmas (Las)	156.696	320.524	375.227	453.793	579.710
Pontevedra	457.262	641.763	671.609	680.229	750.701
Salamanca... ..	320.765	390.468	411.963	405.729	371.607
Sta. C. Tenerife ...	201.868	359.770	418.101	490.655	590.514
Santander	276.003	393.710	404.921	432.132	467.138
Segovia	159.243	189.180	201.433	195.602	162.770
Sevilla	555.256	963.044	1.099.374	1.234.435	1.327.190
Soria	150.462	159.824	161.182	147.052	114.956
Tarragona... ..	337.964	339.299	356.811	362.679	431.961
Teruel	246.001	232.064	236.002	215.183	170.284
Toledo... ..	376.814	480.008	527.474	521.637	468.725
Valencia	806.556	1.256.633	1.347.912	1.429.708	1.767.327
Valladolid... ..	278.561	332.526	347.768	363.106	412.572
Vizcaya	311.361	511.135	569.188	754.383	1.043.310
Zamora	275.545	298.722	315.885	301.129	251.934
Zaragoza	421.843	595.095	621.768	656.772	760.186
<hr/>					
TOTALES PROVIN- CIALES	18.594.405	25.877.971	27.976.755	30.430.689	33.823.918
Ceuta	13.269	59.115	59.936	73.182	67.187
Melilla	8.956	77.192	81.182	79.056	64.942
<hr/>					
TOTALES	18.616.630	26.014.278	28.117.873	30.582.873	33.956.047

Fuente: III Plan de Desarrollo Económico y Social. *Desarrollo Regional*, Imprenta Nacional del B. O. E. Año 1972, pp. 19-20.

En 1900 la provincia con mayor densidad humana por kilómetro cuadrado era Barcelona (134 habitantes); en 1970, Barcelona ha pasado a tener una densidad de 500. En 1900 Soria era la provincia menos densamente poblada (15 habitantes); en 1970 Soria a pasado a 11 habitantes por kiló-

metro cuadrado. En sentido general, en el último decenio han cambiado de residencia más de tres millones de españoles.

El envejecimiento de la población en el año 1970 viene expresado por el índice correspondiente (214). Según este grado se dividen las provincias españolas en provincias con población vieja (12 por 100 y más) (215), población madura (9,5 a 11 por 100) (216) y población joven (menos del 9,5 por 100) (217). Todas las provincias tienen una población más vieja en 1970 que en 1900.

2. LA CONCENTRACIÓN URBANA

En cerca de 1.420.000 personas se puede calcular el saldo migratorio español al exterior en lo que va de siglo. Sin embargo, han tenido mucha mayor importancia las migraciones internas frente a las externas, llegando a ser más de tres millones los españoles que en el decenio 1960-70 han cambiado de residencia.

Los dos estados siguientes ilustran sobre esta materia:

(214) El índice de envejecimiento representa la proporción de personas de sesenta y cinco años y más respecto al total de la población.

(215) Avila, Cuenca, Guadalajara, Huesca, Lérida, Orense, Salamanca, Segovia, Soria, Teruel, Zamora, Lugo, Tarragona y Baleares.

(216) Cáceres, Castellón, Jaén, Albacete, Alicante, Badajoz, Ciudad Real, Córdoba, Gerona, León, Logroño, Navarra, Palencia, Toledo, Valencia, Zaragoza, Burgos, Coruña, Oviedo, Pontevedra y Santander.

(217) Barcelona, Murcia, Almería, Granada, Huelva, Alava, Cádiz, Guipúzcoa, Madrid, Málaga, Sevilla, Valladolid, Vizcaya y Canarias.

LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO

Estado n.º 6

INTENSIDADES EMIGRATORIAS (1961-1965) (218)

Provincias	Varones	Mujeres	Varones + + mujeres
			2
Albacete	0,9156	0,8704	0,8930
Almería	0,5357	0,4818	0,5088
Avila	0,8775	0,8182	0,8479
Badajoz	0,9311	0,9162	0,9237
Burgos	0,8040	0,7323	0,7682
Cáceres	0,9155	0,8772	0,8964
Cádiz	0,4059	0,4977	0,4518
Ciudad Real	0,9134	0,8555	0,8845
Córdoba	0,8601	0,7460	0,8031
Coruña (La)	0,3269	0,2528	0,2899
Cuenca	0,9588	0,9310	0,9449
Granada	0,8645	0,8115	0,8380
Guadalajara	0,9159	0,9016	0,9088
Huelva	0,7000	0,6077	0,6539
Huesca	0,5191	0,4322	0,4757
Jaén	0,8974	0,8889	0,8932
León	0,7353	0,6803	0,7078
Lérida	0,4216	0,4210	0,4213
Logroño	0,3715	0,4452	0,4084
Lugo	0,7302	0,6467	0,6885
Málaga	0,5115	0,5432	0,5274
Murcia	0,5841	0,5236	0,5539
Orense	0,4481	0,3733	0,4107
Oviedo	0,3314	0,3769	0,3542
Palencia	0,8267	0,7816	0,8042
Salamanca	0,8298	0,7444	0,7871
Santander	0,3272	0,3386	0,3329
Segovia	0,9032	0,8050	0,8541
Soria	0,9146	0,8938	0,9042
Teruel	0,9061	0,8807	0,8934
Toledo	0,8927	0,8497	0,8712
Valladolid	0,3724	0,2971	0,3348
Zamora	0,8715	0,8116	0,8416

(218) La ponencia del III Plan de Desarrollo explica así este índice: "Suponiendo que el índice de Madrid es 6, ello quiere decir que, por cada nacido en Madrid en setenta años, acudirían a esta provincia 6 no nacidos en Madrid, siempre y cuando las condiciones inmigratorias del quinquenio 1961-65 se mantuvieran (op. cit. página 37).

Estado n.º 7

INDICES DE ATRACCION (1961-1965)

Provincias	Varones	Mujeres	Varones + + mujeres
			2
Alava	6,4684	3,7810	5,1247
Alicante	2,2759	1,8096	2,0428
Baleares	3,9733	2,2979	3,1358
Barcelona	4,3053	3,7245	4,0149
Castellón	2,2473	1,5760	1,9117
Gerona	3,3304	2,3371	2,8338
Guipúzcoa	3,8417	2,8645	3,3531
Madrid	6,4103	5,8220	6,1162
Navarra	1,2262	1,1561	1,1912
Palmas (Las)	1,7039	1,3130	1,5085
Pontevedra	1,1661	1,0556	1,1109
Sta. Cruz de Tenerife	1,6251	1,4964	1,5608
Sevilla	1,1619	1,2499	1,2059
Tarragona	3,6172	2,5013	3,0593
Valencia	1,9676	1,9777	1,9727
Vizcaya	4,8124	4,2860	4,5492
Zaragoza	1,2240	1,2112	1,2176

Fuente: III Plan de Desarrollo Económico y Social. *Desarrollo Regional*, Imprenta Nacional del B. O. E. Año 1972, pp. 36-37.

El estado número 7 muestra una Región central en la que la intensidad emigratoria es muy fuerte; se puede decir que existe un amplio cinturón alrededor de Madrid en donde el fenómeno emigratorio se da de forma más violenta. La presencia de la capital, a buen seguro, no es ajena a ello.

En Andalucía Oriental, son Granada y Jaén las más afectadas; la Occidental presenta una intensidad mucho menor, con Córdoba como centro emigratorio muy fuerte. Dentro del conjunto formado por las provincias marítimas del Norte, en dicho principio fueron Lugo, Oviedo y Santander las de más fuerte emigración.

Por el contrario, del estado número ... se desprende que Madrid, Alava, Vizcaya y Barcelona representan los cuatro polos inmigratorios más intensos durante el quinquenio (219).

(219) En resumen: siguen teniendo vigencia las tendencias demográficas expuestas por PERPIÑÁ en su *Estructura*.

Tamames ha llegado a formular un estado en el que se recoge el grado de "Densidad no-agraria en 1970" (220).

Estado n.º 8

REGIONES ESPAÑOLAS Y SU DENSIDAD DEMOGRAFICA NO AGRARIA

<i>Zonas</i>	<i>Densidad no-agraria en 1970</i>
1. Capitales demográficas:	
Barcelona	187
Madrid	161
2. Dasicoras:	
Canarias	37
P. Vasconavarro	41
Baleraes	32
Asturias	25
3. Mesocoras:	
Galicia	18
Andalucía	14
4. Aerocoras:	
Resto de Cataluña	13
Murcia	9
Castilla la Vieja	7
León	6
Aragón	6
Extremadura	5
Resto de Castilla la Nueva ...	4

(220) El indicador de "densidad de población activa no agraria" es una forma de establecer un gradiente de densidad más realista para eliminar los fenómenos de seudourbanización producidos por la distinta definición de los municipios de unas y otras regiones (TAMAMES, R.: "El factor espacial en el desarrollo del capital humano en España", *Informática I. B. M.*, n.º 11, 1975, pág. 4.

El gradiente acusa una pendiente cada vez mayor en los últimos veinte años.

Estado n.º 9

PORCENTAJE DE POBLACION ACTIVA NO-AGRARIA EN LAS ZONAS DEMOGRAFICAS ESPAÑOLAS. 1950-1970

<i>Residentes en</i>	<i>% de población activa no-agraria</i>	
	<i>1950</i>	<i>1970</i>
1. Capitales demográficas ...	30	31
2. Dasicoras	24	26
3. Mesocoras	21	20
4. Aerocoras	25	23
TOTAL	100	100

En conclusión, las regiones aerocóricas no llegarán nunca —en un tiempo perceptible— a contener la trama estructural de población que caracteriza a las zonas dasicóricas.

3. POBLACIÓN ACTIVA

Se inicia la cuarta década con una participación de algo más de la tercera parte de la población activa sobre la total y dentro de este renglón la participación de la mujer en las tareas productivas es casi la octava parte de los hombres, es decir, que en el año 1940 de cada nueve trabajadores ocho son hombres y uno es mujer.

En los últimos treinta años se produce una lenta y continuada participación de la mujer, de cada doce trabajadores nueve son hombres y tres son mujeres. A partir de 1950 se produce un fenómeno de disminución de la población activa masculina y un incremento sensible de la población activa femenina. Aun cuando aumenta la población activa total, es estacionaria en porcentajes sobre la población total —alrededor del 38 por 100—. Se ha previsto que la población activa al final de la década representará algo más del 40 por 100 de la población total.

Estado n.º 10

EVOLUCION DE LA POBLACION ACTIVA

	Miles de personas			Porcentaje de la población activa sobre la total		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
1940	8.103,1	1.116,6	9.219,7	65,3	8,3	35,6
1950	9.084,2	1.708,9	10.793,1	67,4	11,8	38,6
1960	9.514,3	2.119,9	11.634,2	64,4	13,5	38,2
1970 (1) ..	9.716,5	3.138,0	12.825,5	58,9	18,1	38,0
1980 (2) ..	10.921,8	4.228,2	15.150,0	52,6	22,0	40,6

(1) Previsiones.

(2) Fuente: Censo de población I. N. E.

La distribución de la población activa por sectores en el año 1971 acusa un ligero predominio del sector secundario —38 por 100— sobre el terciario y más de 10 puntos sobre el primero. La diferencia entre el primario y el terciario es sólo de cinco puntos. Seguimos, pues, con un exceso de población activa en el sector primario.

La previsión del Plan para 1975 es de que en el sector primario sólo se producirá una disminución del 2 por 100 anual acumulativo, que irá a engrosar los otros dos sectores con prioridad sobre el secundario.

Las cifras absolutas de previsión de variación de la distribución de la población se anotan seguidamente.

Estado n.º 11

VARIACION DE LA POBLACION ACTIVA POR RAMAS DE ACTIVIDAD

	1970	1980 (1)	Porcentaje variación
Agricultura y pesca	3.754.751	2.900.000	— 22,8
Industria	4.897.795	6.700.000	36,8
Servicios	4.201.977	5.550.000	32,1
TOTALES	12.854.523	15.150.000	17,9

(1) Previsiones.

POBLACION TOTAL EN MILES DE PERSONAS
(IV trimestre)

	1971 (1)	1972 (1)	1973 (2)	1974 (2)	% variación		
					1972	1973	1974
<i>Población activa:</i>							
Agricultura	3.610,0	3.506,0	3.404,0	3.333,2	- 2,9	- 2,9	- 2,1
Industria	3.718,8	3.752,6	3.870,4	3.975,0	+ 0,9	+ 3,1	+ 2,7
Construcción	1.106,7	1.138,9	1.166,8	1.242,3	+ 2,9	+ 2,3	+ 6,5
Servicios	4.429,2	4.559,8	4.760,0	4.918,5	+ 2,9	+ 4,4	+ 3,3
	12.864,7	12.957,3	13.201,2	13.469,0	+ 0,7	+ 1,9	+ 2,0
<i>Población ocupada:</i>							
Agricultura	3.552,9	3.469,1	3.375,4	3.291,0	- 2,4	- 2,7	- 2,5
Industria	3.638,3	3.680,0	3.812,5	3.900,2	+ 1,1	+ 3,6	+ 2,3
Construcción	1.026,1	1.078,2	1.126,2	1.156,6	+ 5,1	+ 4,4	+ 2,7
Servicios	4.391,4	4.522,4	4.725,9	4.872,4	+ 3,0	+ 4,5	+ 3,1
TOTAL	12.608,7	12.749,7	13.040,0	13.220,2	+ 1,1	+ 2,3	+ 1,4

(1) Encuesta población activa I. N. E.

(2) Estimación propia.

Fuente: Servicio de Estudios del Banco de Bilbao. Informe Económico 1974, p. 174.

LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO

A través de los datos que publica el Instituto Nacional de Previsión se llega a la conclusión de que el tamaño medio de la empresa industrial y de servicios en nuestro país es bajo.

Estado n.º 13

ESTADO COMPARATIVO DE EMPRESAS Y TRABAJADORES 1966-1972

Año	Número de empresas	Número de trabajadores	Promedio trabajadores por empresa
1966	483.061	5.276.552	10,92
1967	525.048	5.366.840	10,22
1968	569.312	5.529.259	9,71
1969	605.346	5.927.553	9,79
1970	626.951	6.269.769	10,00
1971	648.046	6.799.616	10,49
1972	676.383	7.103.931	10,50

Fuente: I. N. P.: Memorias años 1970 (p. 228), 1971 (p. 187) y 1972 (p. 177).

Estado n.º 14

DISTRIBUCION DE EMPRESAS Y TRABAJADORES POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA. 5 enero 1974

Actividad económica	Numero empresas	Número trabajadores
00. Agricultura, silvicultura, caza y pesca ...	1.756	27.914
04. Pescadores	71	28.398
10. Explotación de minas y canteras	2.274	101.385
20. Industrias alimenticias, bebidas y tabaco ...	27.422	327.337
21. Industrias textiles	8.932	283.763
22. Calzado, vestido y confección textiles ...	15.328	240.327
23. Industrias de la madera	28.642	237.676
24. Papel y Artes Gráficas	9.250	161.259
25. Industrias del cuero	3.104	38.734
26. Frutos cítricos	41	46.632
27. Frutos de Canarias	11	23
28. Conservas vegetales	6	1.308

ENRIQUE MUT REMOLA

<i>Actividad económica</i>	<i>Número empresas</i>	<i>Número trabajadores</i>
29. Cáñamo	2	170
30. Industria química	15.544	299.917
31. Productos de arcilla, vidrio, cerámica y cemento	8.204	166.852
32. Industrias metálicas básicas	5.471	177.147
33. Construc. metálicas y eléctricas	28.389	668.065
34. Otras metálicas y fabriles	37.520	446.160
36. Resina	53	713
40. Industria de la construcción	84.815	1.186.726
50. Electricidad, agua, gas y saneamiento ...	5.002	96.853
60. Comercio	131.382	739.183
61. Bancos y otros establecimientos financie- ros y seguros	7.447	220.661
71. Trabajadores ferroviarios	186	59.860
70. Transportes, almacenaje y comunicaciones.	55.520	380.356
73. Marina Mercante	12	3.063
80. Servicios oficiales	10.278	311.869
81. Servicios al público y empresas	35.149	423.568
82. Servicios de esparcimiento	8.330	81.202
83. Servicios personales	90.553	337.294
91. Actividades no bien especificadas	94.115	412.139

Fuente: I. N. P. Memoria estadística de las contingencias de la Seguridad Social administradas por el I. N. P. Madrid, septiembre 1974, pp. 35 y ss.

4. LA CALIFICACIÓN PROFESIONAL

El grado de especialización de la población activa señala la posibilidad de desarrollo que tiene una sociedad.

Según datos referidos al mes de diciembre de 1971, un 4,5 por 100 de trabajadores tiene la consideración de cuadros, el 35 por 100 son oficiales y casi el 20 por 1.000 son peones.

Estado n.º 15

DISTRIBUCION DE TRABAJADORES SEGUN TARIFA DE COTIZACION
AL REGIMEN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. DICIEMBRE 71

<i>Profesión</i>	<i>%</i>
Ingenieros y licenciados	1,9
Peritos y ayudantes titulados	1,2
Jefe de Administración y taller	1,4
Ayudantes no titulados	1,9
Oficiales administrativos	5,5
Subalternos	3,2
Auxiliares administrativos	6,5
Oficiales de 1. ^a	17,3
Oficiales de 2. ^a y 3. ^a	18,0
Peones y especialistas	19,7
Aprendices de 3.º y 4.º años y peones de 16 y 17 años	3,3
Aprendices 1.º y 2.º año y peones 14 y 15 años.	6,1
No consta	14,0
TOTAL	100,0

Fuente: I. N. P. Memoria estadística de las contingencias de la Seguridad Social administradas por el I. N. P. Año 1971, Madrid, septiembre 1972.

Completando esta panorámica, diremos que al 31 de diciembre de 1973, la Mutualidad Nacional Agraria tiene afiliados 1.029.637 trabajadores por cuenta ajena y 964.951 trabajadores por cuenta propia.

La Mutualidad del Servicio Doméstico tenía en la misma fecha afiliados 254.800 empleados de hogar.

Estado n.º 16

TAMAÑO DE LAS EMPRESAS SEGUN EL NUMERO DE TRABAJADORES.
AL 5 DE ENERO DE CADA AÑO

Número trabajadores	Número empresas		
	Año 1972	Año 1973	Año 1974
De 1	249.198	259.964	267.317
De 2 a 5	241.593	251.499	262.088
De 6 a 10	71.385	74.637	78.852
De 11 a 25	56.880	59.685	63.382
De 26 a 50	22.626	23.794	25.916
De 51 a 100	10.266	10.531	11.409
De 101 a 200	4.702	5.012	5.543
De 201 a 500	2.877	2.981	3.290
De 501 a 1.000	776	848	939
De 1.001 a 2.000	296	320	386
De 2.001 a 5.000	169	177	184
De 5.001 a 10.000	48	47	46
De más de 10.000	27	31	36
	660.842	689.526	719.388

Fuente: I. N. P. Memoria estadística de las contingencias de la Seguridad Social administradas por el I. N. P. Madrid, años 1971, 1972 y 1973.

En el trienio 1972-1974 se ha incrementado el número de empresas en 58.546, que representa un 8,8 por 100.

5. LA RENTA NACIONAL DE ESPAÑA

Los Planes de Desarrollo han nacido para estimular el incremento de la Renta Nacional.

Estado n.º 17

EVOLUCION DE LA RENTA NACIONAL DE ESPAÑA

TOTAL				
	En millones de pe- setas corrient. Renta nacional	% de incremento	En millones de pesetas de 1974 Renta real (1)	% de incremento
1954	313.007	—	974.704	—
1955	348.070	11,2	1.043.514	7,1
1956	400.135	15,0	1.098.771	5,3
1957	466.770	16,7	1.099.243	—
1958	539.847	15,7	1.157.432	5,3
1959	555.339	2,9	1.170.099	1,1
1960	565.568	1,8	1.166.766	— 0,3
1961	647.241	14,4	1.295.129	11,0
1962	753.325	16,4	1.436.591	10,9
1963	890.420	18,2	1.627.688	13,3
1964	1.006.621	13,1	1.789.772	10,0
1965	1.195.252	18,7	1.929.137	7,8
1966	1.375.775	15,1	2.164.094	12,2
1967	1.522.953	10,7	2.381.898	10,0
1968	1.703.593	11,8	2.604.794	9,4
1969	1.905.269	11,8	2.844.567	9,2
1970	2.137.486	12,2	3.137.829	10,3
1971	2.427.299	13,5	3.371.518	7,4
1972	2.864.409	18,0	3.720.867	10,4
1973	3.455.460	20,6	4.073.987	9,5
1974	4.148.323	20,1	4.148.323	1,8

(1) Con arreglo a la serie de índices de precios al por mayor del I. N. E.

Fuente: Servicio de Estudios del Banco de Bilbao. *Informe Económico*, 1974, p. 304.

Desde el año 1964 la Renta Nacional en España se ha incrementado en más de dos mil trescientos millones de pesetas de 1974. En el período de aplicación de los Planes de Desarrollo el año con mayor índice de crecimiento ha sido el 1966, siguiéndole en importancia los años 1967, 1970 y 1972. El año 1974 se ha visto afectado por la crisis mundial, siendo el índice de crecimiento (1,8) el más bajo del período.

6. DISTRIBUCIÓN ESPACIAL

Exponemos a continuación la Renta Nacional a nivel ingresos por provincias.

Estado n.º 18

INGRESOS PROVINCIALES TOTALES

(Millones de pesetas)

Provincias	1967	1968	1969	1970	1971
Alava	11.345,7	12.342,8	15.698,8	17.813,3	19.920,2
Albacete	10.062,0	10.891,8	11.933,7	12.872,7	14.082,1
Alicante	33.649,2	36.421,1	43.868,0	48.759,7	53.854,1
Almería	8.707,7	9.570,8	10.718,6	11.678,2	12.754,0
Avila	5.838,5	6.374,1	7.323,8	7.931,2	8.724,2
Badajoz	20.212,8	22.520,6	22.571,5	24.542,7	27.016,1
Baleares	28.104,2	32.262,1	38.607,6	42.419,3	46.888,6
Barcelona	221.849,8	243.812,3	285.322,9	320.600,2	356.953,1
Burgos	15.708,6	17.222,2	20.427,2	22.321,4	24.924,5
Cáceres	12.328,4	13.808,3	14.439,2	15.916,6	17.556,7
Cádiz	27.215,0	29.203,1	35.646,6	40.219,7	44.345,4
Castellón	16.217,0	17.855,9	22.074,0	23.858,7	26.323,5
Ciudad Real	15.815,2	17.442,6	19.915,4	21.952,9	23.982,5
Córdoba	22.466,7	26.074,5	25.955,1	29.266,7	32.312,5
Coruña (La)	32.733,3	36.094,4	42.126,6	46.760,1	51.488,9
Cuenca	8.171,8	8.568,1	9.013,9	9.627,0	10.493,0
Gerona	22.125,4	24.412,2	27.950,0	31.063,1	34.420,7
Granada	19.105,6	20.863,7	22.857,6	24.810,5	27.283,9
Guadalajara	5.546,9	6.053,1	7.378,1	8.032,4	8.772,9
Guipúzcoa	39.287,3	41.920,2	50.144,2	56.695,5	63.099,3
Huelva	11.867,2	13.100,0	14.751,7	16.271,6	17.756,8
Huesca	9.878,3	10.300,9	12.422,9	13.498,8	14.902,8
Jaén	15.336,4	18.009,0	19.927,0	22.368,0	24.485,6
León	21.996,4	24.195,3	24.383,8	26.762,4	29.365,6
Lérida	14.657,8	15.665,6	21.466,0	23.227,5	25.751,4
Logroño	11.637,9	12.844,7	14.443,9	15.461,9	17.078,6
Lugo	14.315,1	16.044,3	15.957,4	17.515,0	19.229,2
Madrid	226.249,5	256.462,1	274.912,9	307.789,7	342.059,0
Málaga	25.695,6	29.061,1	31.489,6	34.566,1	38.976,4
Murcia	26.057,0	28.935,7	35.205,6	39.038,4	43.340,5
Navarra	23.136,9	25.121,1	31.560,4	34.701,9	38.262,0
Orense	10.777,0	12.060,9	11.876,2	13.223,4	14.566,1
Oviedo	46.533,8	49.558,7	57.817,0	65.249,9	71.994,6
Palencia	8.427,0	9.273,9	10.058,5	10.938,3	11.965,3

LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO

Provincias	1967	1968	1969	1970	1971
Palmas (Las)	17.546,7	18.773,7	24.316,2	26.632,3	29.124,3
Pontevedra	27.056,3	29.603,9	32.584,1	35.924,6	39.402,8
Salamanca	13.071,8	13.853,3	16.276,1	17.782,8	19.484,9
Sta. C. Tenerife ...	17.079,9	19.511,3	22.420,5	25.202,0	28.356,8
Santander	23.318,0	24.215,4	30.516,8	34.259,7	38.143,7
Segovia	6.456,8	6.992,9	7.952,0	8.713,6	9.651,7
Sevilla	46.545,2	50.613,0	55.326,1	60.715,4	66.953,9
Soria	4.777,8	5.013,6	5.919,3	6.402,1	6.997,1
Tarragona	19.968,4	22.434,4	27.351,6	30.250,3	33.247,8
Teruel	6.298,5	6.853,9	8.541,1	9.253,4	10.018,7
Toledo	14.314,9	15.981,9	19.589,2	21.265,6	24.127,5
Valencia	76.176,4	84.167,5	96.495,7	105.242,1	116.193,6
Valladolid	18.658,2	20.302,8	24.007,5	26.495,1	29.488,8
Vizcaya	64.138,6	71.728,1	82.293,8	93.106,4	104.016,6
Zamora	9.786,0	10.569,8	9.871,5	10.631,8	11.797,9
Zaragoza	35.395,9	38.800,9	46.344,5	51.032,3	56.370,8
	1.443.646,4	1.592.763,5	1.820.101,7	2.020.684,3	2.238.257,7

Fuente: III Plan de Desarrollo Económico y Social. *Desarrollo Regional*, Imprenta Nacional del B. O. del E. Madrid, 1972.

De estos datos se obtienen las siguientes deducciones:

1. Concentración de la renta por persona. En 1964 las 10 provincias de menor renta "per capita", absorbían el 10,17 por 100 de la renta nacional, mientras que su población era del 17,62 por 100; en 1967 estos índices suponían el 9,96 y el 16,39 por 100; y en 1971, el 8,56 y el 13,95 por 100, respectivamente. Aplicados estos mismos cálculos a las diez provincias de mayor renta "per capita", resulta que en 1964 el 46,36 por 100 de la renta nacional afectaba a una población del 30,72 por 100; en 1967 el 46,50 por 100 al 32,98 por 100; y en 1971, el 48,48 por 100 al 36,63 por 100.

2. Concentración de la renta total provincial. Las diez provincias menos desarrolladas disponían en 1964 del 5,5 por 100 de la renta total. Este porcentaje era en 1967 del 5,12 por 100 y del 4,70 por 100 en 1971. Como contrapartida, se observa que los ingresos se concentran en las diez provincias más desarrolladas, puesto que su participación en la renta provincial ha aumentado, pasando del 55,83 por 100 en 1964, al 56,97 por 100 en 1967 y al 58,20 por 100 en 1971.

3. Evolución de la renta "per capita". En el período 1967-70, 18 provincias españolas han experimentado un incremento inferior a la media

nacional (44,98 por 100), con la particularidad de que doce de ellas corresponden al grupo de las provincias con un nivel de percepciones por habitantes por debajo del promedio del país (221).

7. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA

Dos son los estados que ilustran este epígrafe: 1.º las rentas de los asalariados, y 2.º la retribución de los agentes de la producción.

Estado n.º 19

RENTAS DE LOS ASALARIADOS

(En tantos por ciento)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Sueldos y salarios	49,6	51,3	49,1	48,2	49,3	50,0	50,5	50,1	50,3
Cuotas totales de la Seguridad Social	4,4	4,1	8,6	8,3	8,6	8,6	9,3	10,3	10,3
Retribución de los asalariados	54,0	55,4	57,6	56,5	57,9	58,6	59,8	60,4	60,6

Fuente: I. N. E.: *Contabilidad nacional de España*, cit. por Memoria sobre la ejecución del III Plan de Desarrollo, Ministerio de Planificación del Desarrollo, Madrid, 1974, p. 30.

Como dato ilustrativo diremos que desde el año 63 anualmente se establece el Salario Mínimo Interprofesional. Se observa, asimismo, sobre todo en los últimos años, un incremento de los salarios agrícolas. Evidentemente, desde la vigencia de los Planes hay un incremento en la participación salarial; sin embargo, aún queda por debajo de los correspondientes a países más industrializados que España. De cualquier forma es evidente que en los dos últimos años hay casi un estancamiento en el crecimiento de este renglón. Debido al fuerte impacto de la inflación se observa un claro aumento de las rentas mixtas, no agrarias. Las rentas agrarias sufren constantemente la erosión del aumento de los jornales (aproximándose cada vez más a los de los otros sectores) y el escaso aumento que consiguen los precios de los artículos del sector primario.

(221) III Plan de Desarrollo, op. cit., págs. 99 y sigs.

LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO

Estado n.º 20

EVOLUCION DE LOS SALARIOS EN ESPAÑA

	<i>Incremento de los salarios totales (1)</i>	<i>Incremento de los salarios por hora trabajada (2)</i>	<i>Incremento de los salarios por persona (1)</i>
1971: I trimestre	16,33	15,43	15,13
II trimestre	14,24	16,22	13,60
III trimestre	13,39	12,56	12,99
IV trimestre	12,64	12,80	11,40
1972: I trimestre	17,59	15,10	14,09
II trimestre	18,37	14,88	14,35
III trimestre	18,70	19,48	14,94
IV trimestre	20,23	18,52	15,58
1973: I trimestre	19,37	18,16	15,11
II trimestre	21,26	19,95	16,73
III trimestre	21,96	19,01	16,47
IV trimestre	24,60	21,05	19,89
1974: I trimestre	27,76	23,96	22,33
II trimestre	27,02	25,74	23,33

(1) Conjunto de salarios, incluido el plus familiar.

(2) Actividades investigadas en la estadística de salarios, excluido el plus familiar.

Fuente: Servicio de Estudios del Banco de Bilbao. *Informe económico*, 1974, p. 178.

DISTRIBUCION FUNCIONAL DE LA RENTA ESPAÑOLA. AÑOS 1972, 1973 y 1974

(Millones de pesetas corrientes de cada año)

	Año 1972	Año 1973	Año 1974	Incremento anual	
				1973/1972	1974/1973
P. N. B. a precios de mercado	3.332.789	4.022.266	4.799.171	20,7	19,3
Amortizaciones	238.778	282.618	343.713	18,4	21,6
RENTA NACIONAL a precios de mercado	3.094.011	3.739.648	4.455.458	20,9	19,1
Impuestos indirectos, netos de subvenciones	229.602	284.188	307.135	23,8	8,1
RENTA NACIONAL al coste de los factores	2.864.409	3.455.460	4.148.323	20,6	20,1
Rentas de trabajo	1.578.925	1.924.988	2.374.315	21,9	23,3
— Sueldos y salarios	1.316.429	1.609.993	1.993.171	22,3	23,8
— Cuota Seguridad Social	262.496	314.995	381.144	20,0	21,0
Rentas mixtas (empresarios y autónomos)	753.473	902.982	1.027.620	19,8	13,8
— Rentas agrarias	303.011	353.615	361.748	16,7	2,3
— Otras rentas mixtas	450.462	549.367	665.872	22,0	21,2
Rentas de capital	430.999	511.395	594.729	18,7	16,3
— Intereses, alquileres y dividendos	280.713	324.580	372.618	15,7	14,8
— Ahorro de las sociedades	150.286	186.805	222.111	24,3	18,9
Rentas Públicas	101.012	116.095	151.659	14,9	30,6
— Rentas de la propiedad pública	38.102	39.403	49.499	3,4	25,6
— Impuestos directos sobre empresas y sociedades	81.952	96.777	118.165	18,1	22,1
— Menos: Intereses de la Deuda Pública	— 19.042	— 20.085	— 16.005	5,5	— 20,3

ENRIQUE MUT REMOLA

8. EL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO

Dentro de la distribución espacial de las rentas hemos expuesto ya la situación de cada provincia. Ahora nos corresponde llegar a la última unidad territorial de población que es el Municipio, para poder contestar claramente a la cuestión de cuáles son los Municipios ricos y cuáles son los Municipios pobres.

Estado n.º 22

RESUMEN NACIONAL DE LA DISTRIBUCION DE LOS MUNICIPIOS POR NIVELES DE RENTA "PER CAPITA" EN 1970

Renta producida en 1970 (millones de pesetas): 1.908.828,5
Población al 31 de diciembre de 1970: 33.823.918 habitantes
Renta producida "per capita" en 1970 (miles de pesetas): 56,4

<i>NIVELES</i> — <i>Pesetas</i>	<i>Número</i> <i>municipi-</i> <i>pios</i>	<i>%</i> <i>sobre</i> <i>total</i>	<i>Población</i> <i>en 1970</i>	<i>%</i> <i>sobre</i> <i>total</i>	<i>Renta</i> <i>producida</i> <i>en 1970</i> <i>(Millones</i> <i>pesetas)</i>	<i>%</i> <i>sobre</i> <i>total</i>
Hasta 17.000	567	6,55	110.628	0,33	1.818,4	0,10
De 17.001 a 30.000 ...	3.883	44,88	5.310.334	15,70	131.376,0	6,89
De 30.001 a 45.000 ...	2.730	31,55	7.958.795	23,53	295.369,2	15,47
De 45.001 a 60.000 ...	1.003	11,59	6.784.115	20,06	351.988,2	18,44
De 60.001 a 80.000 ...	359	0,75	6.919.432	20,46	487.380,5	25,53
De 80.001 a 100.000 ...	65	0,75	4.523.508	13,37	398.476,7	20,87
Más de 100.000	46	0,53	2.217.106	6,55	242.419,5	12,70
TOTALES	8.653	100,00	33.823.918	100,00	1.908.828,5	100,00

Fuente: BANESTO. Anuario del Mercado Español 1973, pp. 5 y ss.

Como puede apreciarse, situada la renta media producida "per capita" el año 1970 en 56.400 pesetas, el 40,38 por 100 de la población disfruta de una renta superior a las 60.000 pesetas anuales y el 6,55 por 100 se halla por encima de las 100.000 pesetas.

Es significativo resaltar, además, que el 40,38 por 100 citado de población generó, en el mismo año, un volumen de renta que representó el 59,10 por 100 de la total renta nacional.

Por el contrario, sólo un 0,33 por 100 de los habitantes se hallan inclui-

dos en el nivel primero (hasta 17.000 pesetas anuales), correspondiéndoles una renta que significa únicamente el 0,10 por 100 de la total de España.

También merece destacarse que el 59,62 por 100 de la población, que dispone de rentas inferiores a las 60.000 pesetas anuales, reside en el 94,57 por 100 de los municipios españoles, lo que evidencia la enorme fragmentación del hábitat español. En tan alto volumen de municipios sólo se alcanza a generar el 40,90 por 100 de la renta nacional.

Descendiendo, en una visión más pormenorizada, a la plasmación cartográfica de los niveles de renta producida "per capita", puede advertirse que la franja del litoral mediterráneo, desde el límite fronterizo con Francia, hasta el sur de Murcia, engloba a municipios con rentas nunca inferiores al nivel cuarto (de 45.001 a 60.000 pesetas), franja que es sensiblemente más ancha en la región catalana que las de Valencia y Murcia. En la primera, además, se puede observar un mayor número de municipios que gozan de rentas superiores a las 60.000 pesetas, siendo el área que, junto al País Vasco, se configura como la de mayor grado de evolución económica.

El País Vasco, por su parte, por lo que respecta a su nivel de renta, destaca de las otras zonas situadas en la cornisa cantábrica, denotando un grado de equilibrio y homogeneidad muy similar a la que registra la región catalana, con la que se conecta a través del eje del Ebro, que tiende a asimilarse al grado de riqueza de una y otra zonas.

La región de Madrid, integrada por el núcleo metropolitano y su entorno industrial, y algunos de los municipios que se alinean, principalmente en su vertiente Noroeste, sobresalen marcadamente sobre la amplia área geográfica que la circunda. No obstante, se aprecia una tendencia equilibradora en una amplia faja de municipios que rodean Madrid, particularmente al Este y al Oeste de la capital, y que comprende 42 municipios con un nivel de renta correspondiente al cuarto escalón.

En el Centro Norte de la Península puede advertirse, aun con alguna quiebra, un sector de cierta entidad que enlaza Madrid con la zona industrial de Valladolid.

Entre el eje del Ebro y el núcleo de Madrid, predominan municipios con bajos niveles de renta, inferiores en la mayoría de los casos al nivel cuarto.

Fenómeno similar se registra en la zona galaica, con excepciones muy concretas, entre las que sobresalen los núcleos de La Coruña, Pontevedra, Vigo y Orense, todos ellos situados en el sexto nivel. En los restantes municipios de Galicia, por lo general, se aprecia una notable uniformidad en

su limitado grado de desarrollo, ya que casi todos ellos no rebasan las 30.000 pesetas de renta "per capita".

La depresión económica gallega se prolonga a través de las provincias del antiguo Reino de León y de la región extremeña, acentuándose en la zona Centro-Sur de la Península y la región Bética, aunque en esta última existen determinados municipios que resaltan de la tónica general, como es el caso de Sevilla, Málaga y Granada y, especialmente, algunos de los enclavados en la Costa del Sol, con renta superior a las 100.000 pesetas "per capita".

La España insular, fuertemente afectada por el fenómeno turístico, acusa en muchos de sus municipios la corriente de esta fuente de riqueza, aunque en el archipiélago canario se aprecia un mayor desequilibrio del que se produce en el balear.

9. EL BIENESTAR COMO OBJETIVO DEL PLAN

Ya hemos dicho que el grado de bienestar es muy difícil de medir en su totalidad y en cada caso de los elementos que entran en su composición. En el activo del bienestar aparece el confort (222) (vivienda, automóvil, teléfono, lavadora, televisión, etc.); la cultura (223) (estudios superiores o medios); la seguridad frente a todos los avatares de la vida (enfermedad, accidente de trabajo, accidente de tráfico); la alimentación, el ocio creador. En el pasivo del bienestar hay que situar fenómenos tales como el hacinamiento en las grandes urbes; las inquietudes sociales que se traducen en violencias contra la propiedad y contra las personas; los accidentes de todo orden en especial los derivados del uso del automóvil y la carencia de agua sin contaminar y de aire puro; el alcoholismo y las drogas, incluso la alimentación irracional y el consumo exagerado de medicamentos, etc.

El guión de materias haría interminable el desarrollo de este epígrafe. Por ello anotamos sólo unos cuantos índices.

Los avances obtenidos hasta ahora en todos los órdenes de la vida de la sociedad son consecuencia del grado de desarrollo de la técnica de un país. Este es el motivo de que concluyamos este trabajo con la evolución de los consumos de elementos energéticos en los últimos diez años.

Los espectaculares aumentos en los índices de crecimiento señalan los avances que en este orden se han conseguido.

(222) Hay tendencias entre la juventud que desdeñan el confort.

(223) La llamada "titulitis" es un fenómeno de nuestro tiempo: el prestigio del título que hace olvidar la satisfacción de saber.

Estado n.º 23

INDICADORES DEL NIVEL DE BIENESTAR

	1960	1970	1980
Nivel de renta:			
Renta por habitante (en dólares)	290 (1)	818 (1)	2.000-2.100 (1)
Alimentación:			
Proteínas (gr. por hab/día)	75 (2)	84,0	94
Carne (kg. por hab/año)	19 (2)	44,7	52
Huevos (kg. por hab/año)	6 (2)	11,1	15
Azúcar (kg. por hab/año)	17 (2)	26,6	38
Leche (kg. por hab/año)	60 (2)	84,7	100
Nivel cultural:			
Tasa de analfabetismo (por 100 hab.) ...	11,2	5,7 (3)	0,7 (4)
Niveles educativos (número de alumnos escolarizados):			
— Enseñanza Primaria y Media	4.050 (5-7)	6.000 (6-7)	7.360 (7)
— Enseñanza Superior	71 (5-7)	175 (6-7)	277 (7)
Producción editorial:			
— Títulos editados	12.038	19.900	30.000
— Exportación de libros (miles de millones de pesetas)	804	3.900	9.000
Bienes de consumo duradero:			
Teléfonos (por 100 habitantes)	59	135	320
Automóviles (por 1.000 habitantes)	9	70	225
Televisores (por 1.000 habitantes)	5	70	400
Frigoríficos (produc. 1.000 habitantes) ...	1	25	72
Lavadoras (produc. por 1.000 hab.)	3	15	38
Consumo de productos industriales:			
Acero (kg. por hab/año)	65	260	475
Cemento (kg. por hab/año)	173	493	720
Energía eléctrica (kWh. por hab/año) ...	612	1.515	4.130 (8)
Gasolina automóviles (litros por hab/año).	32	102	380
Vivienda:			
Números viviendas por 1.000 hab.	257	270 (9)	329

(1) Estas cifras se han calculado aplicando a 1970 y 1960 el tipo de cambio de un dólar = 70 pesetas, y a 1980 el de un dólar = 60 pesetas. En el caso de 1980, las dos cifras alternativas corresponden a dos hipótesis de crecimiento adoptadas.

(2) 1960-61.

(3) 1968.

(4) La Ley General de Educación prevé una erradicación total del analfabetismo en el año 1980; la tasa apuntada ha de contemplarse, por tanto, como un mero producto residual.

(5) Curso 1959-60.

(6) Curso 1968-69.

(7) En los años 1960 y 1970, la Enseñanza Primaria comprende desde los tres hasta los diez años. La Enseñanza Media incluye el Bachillerato general y técnico, Magisterio, Estudios Técnicos de Grado Medio, Escuelas de Comercio, Sociales, Formación Profesional de tercer grado y las Facultades experimentales y no experimentales, el primer ciclo de Enseñanza Politécnica y Tecnología.

(8) 31-XII-1981.

(9) 1969.

LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO

Estado n.º 24

EVOLUCION DE LOS CONSUMOS DE ELEMENTOS ENERGETICOS 1963-1972

(En miles de unidades T. E. C.) (1)

Elementos energéticos	Años		Indice de crecimiento
	1963	1972	
Carbón	16.607,3	18.791,0	113,1
Electricidad	10.491,1	31.454,1	299,8
Combustibles y carburantes líquidos	9.422,0	34.835,7	369,7
Gases licuados	193,1	1.094,4	566,8
Gas ciudad	148,0	437,6	295,7

Fuente: Anuario BANESTO, año 1974, pp. 133 y ss. Datos referidos a 1971.

(1) Coeficientes de transformación en unidades T. E. C.

Productos	Cantidades	T. E. C.
Hulla	1 Tm.	1
Antracita	1 Tm.	1
Lignito	1 Tm.	0,50
Energía eléctrica	1.000 Kwh	0,575
Coque (coquerías)	1 Tm.	1
Aglomerados	1 Tm.	1
Combustibles y carburantes líquidos	1 Tm.	1,5
Butano	1.000 m ³	1,67
Gas (refinería)	1.000 m ³	1,67
Gas (ciudad)	1.000 m ³	0,443
Gas (coquerías)	1.000 m ³	0,577
Gas (altos hornos)	1.000 m ³	0,133

Fuente: Anuario BANESTO, año 1974, p. 129.

Hacienda Pública y elección colectiva

Comentario a un artículo del profesor James M. Buchanan
por **JOSE ALBERTO PAREJO GAMIR**
Profesor de Teoría Económica

INTRODUCCION

La Hacienda Pública ha experimentado una gran transformación, la mayor sin duda a lo largo de toda su existencia, a partir de la segunda guerra mundial. Transformación que ha sido analizada por el profesor James M. Buchanan, actualmente en la Universidad del Estado de Virginia e integrante del Centro para el Estudio de la Elección Colectiva, en los Estados Unidos, quien, en un artículo publicado recientemente bajo el título *Public Finance and Public Choice* (1), plantea esta evolución desde una perspectiva de elección colectiva dentro, como él mismo reconoce expresamente, de sus propios presupuestos metodológicos.

El profesor Buchanan destaca fundamentalmente las dos importantes lagunas de la Hacienda Pública post-Marshalliana, el olvido del gasto público y el desprecio hacia el proceso de elaboración de decisiones públicas, examinando cómo van a ser cubiertas con posterioridad, siquiera parcialmente, aunque todavía hoy gran parte de los planteamientos prácticos continúan teniendo lugar en un marco actualmente anticuado. Por último, utiliza en el artículo al que nos referimos el ejemplo de la financiación de la Seguridad Social como una ilustración de las distintas metodologías.

Como el propio profesor Buchanan ha expuesto en otro trabajo anterior, en sus *Comentarios al trabajo de C. S. Shoup: Public Expenditures and Taxation* (2), "Hoy, la Hacienda Pública es economía pública. Es la economía del Gobierno, el estudio de la asignación de los recursos a través del proceso de decisión pública o colectiva. Es esta incorporación de la elección pública la que ha establecido la dramática diferencia en la Hacienda Pública". Y es precisamente esta convicción la que nos lleva, con

(1) Este artículo aparece en diciembre de 1975 en el *National Tax Journal*.

(2) Editado por el National Bureau of Economic Research, Nueva York, 1972.

Buchanan, a considerar trascendental el análisis de la elección colectiva (3) y la que ha motivado fundamentalmente nuestro deseo de comentar su último artículo, que consideramos del mayor interés.

En efecto, desde su relativamente menor importancia como uno entre los muchos campos de la teoría microeconómica aplicada —relacionada con la organización industrial, economía agrícola o economía laboral— la Hacienda Pública surge para convertirse en la “economía pública”, la cual, al menos conceptualmente, está en situación de equivalencia con la “economía privada”, o, más familiarmente, la economía del sector privado. Y si su importancia relativa se asigna de acuerdo con sus relativas participaciones en el Producto Nacional Bruto, la “economía pública” (para bien o para mal) parece que crecerá todavía más en el futuro próximo.

A pesar de que el énfasis de la política macroeconómica derivada de Keynes es un elemento causal en el crecimiento relativo del sector público y, como tal, una fuente para aumentar la atención hacia la economía pública, Buchanan no se refiere a la “teoría de la política fiscal”, que floreció con esplendor durante el primitivo ambiente post-keynesiano para decaer solamente algo en presencia de las realidades políticas, porque piensa que no hay conexión directa entre este énfasis y el cambio de paradigma fundamental que constituye el tema principal de su exposición en este artículo.

Como ya hemos apuntado anteriormente, el profesor Buchanan parte del análisis de la Hacienda Pública post-Marshalliana, resaltando sus principales lagunas, y, tras referirse a la teoría europea de la economía pública, en la que destaca como más importantes dentro de ella las aportaciones italianas (Mazzola, Pantaleoni, De Viti De Marco, etc.) y las de Wicksell y Lindahl, se centra en el examen de la gran transformación de la Hacienda Pública americana planteándola en cuatro distintos campos de análisis: la teoría de la demanda de bienes públicos, la teoría de la votación, la teoría de las constituciones y la teoría de la oferta de bienes públicos.

El resultado más importante de este cambio ha sido, sin duda, una gran ampliación tanto del análisis positivo como del normativo. El reconocimiento y la discusión de las nuevas líneas de investigación en ambos sentidos

(3) Aunque es un tema que hasta hace poco tiempo ha gozado sólo de una relativa atención entre los hacendistas, en la actualidad existe una amplia bibliografía sobre él en el extranjero. No así, lamentablemente, en nuestro país, aunque no queremos dejar de referirnos ya al magnífico trabajo del profesor R. CALLE SAIZ: “Economía pública y elección colectiva”, *Anuario de Ciencia Económica*, núm. 4, Colegio Universitario San Pablo (C. E. U.), Madrid, 1973, que deberemos volver a citar más adelante y al que nos remitimos para un estudio más completo y sistemático de los distintos enfoques en el análisis de la elección colectiva.