

CONFERENCIA

El Segundo Plan de Desarrollo

Por el Dr. JESÚS PRADOS ARRARTE

Catedrático de la Universidad de Madrid

Tengo que agradecer esas palabras tan amables. Nos conocemos desde hace mucho tiempo, porque estábamos ahora recordando que habíamos participado juntos en actividades económicas ya en los años 30, de modo que lo que han escuchado ustedes referente a mi persona es simplemente el producto de la amistad que proviene de tan largo conocimiento.

Yo he venido esta tarde a hablar del II Plan de Desarrollo que está ahora de actualidad y que se está discutiendo en las Cortes.

Es natural que para hablar del II Plan de Desarrollo sea necesario echar anclas firmes y amarrarnos al resultado, o a lo que se ha conseguido con el Primer Plan de Desarrollo, puesto que uno de los motivos que nos permitirá efectuar afirmaciones o críticas respecto al II Plan de Desarrollo será precisamente la experiencia que se ha obtenido con el Primero.

En general el Primer Plan de Desarrollo consiguió efectos que se pueden considerar como sorprendentes en la economía española. Ahora veremos cuáles han sido, pero también podremos decir de entrada —y luego lo veremos— que la falta de experiencia de la Administración en el manejo de un Plan de esta categoría originó numerosos desajustes.

El éxito rotundo se explica en muy pocas cifras. En primer lugar, por el crecimiento del producto nacional bruto. La tasa de crecimiento de la economía española en 1963-67 fue del 6,3 %. Ciertamente es que desde la estabilización hasta el año 1964, sin ningún Plan, se obtuvo un crecimiento análo-

go de la economía española; pero de todas formas el haber superado la tasa del 6 % es evidentemente un resultado extraordinario para una economía europea.

Al mismo tiempo, el consumo privado —que al fin y al cabo es de lo que se trata; de establecer sistemas y métodos económicos que conduzcan al final al incremento mayor posible de consumo privado— también aumentó al 6 % en valores reales en los cuatro años del Primer Plan de Desarrollo. Todo ello fue influido por un factor que resultó el más dinámico de todos, el factor que empujó a la economía española y que fue la formación fija de capital.

Otro estímulo extraordinario fue el gasto público, que creció, no en valores reales, sino en valores nominales, a una tasa anual acumulativa del 18 %. Estos gastos y las inversiones fueron lo que impulsó a la economía española, lo que motivó aquel crecimiento del consumo al 6 % y originó unas enormes importaciones, que al final ocasionaron un desajuste en nuestras reservas monetarias que tuvo como resultado la devaluación de la peseta.

Esto es el I Plan en líneas generales.

Veamos ahora con atención qué ha ocurrido dentro de algunos sectores. En primer lugar, la irregularidad en el crecimiento ha sido un factor que realmente hay que tener en cuenta en el Primer Plan de Desarrollo. La formación de capital fijo creció en valores nominales en 1964 alrededor del 20 %. Lo mismo ocurrió en 1965, pero en 1966 sólo aumentó el 14 % y en 1967 el aumento se redujo al 1 %. De manera que aquí tenemos un crecimiento que ha formado una onda, ha llegado a un máximo y luego ha bajado.

Lo mismo ocurrió —como era de esperar si las inversiones hacían ese recorrido originando aquella onda— con el producto nacional bruto. En 1964 creció el 6 %, en 1965 el 7 %, luego subió al 8 %, pero en 1967 la tasa de crecimiento bajó al 3 %.

El I Plan puso en marcha un motor de impulso de la economía española que por haber dado un empujón demasiado fuerte al principio ocasionó estos desajustes que hicieron que el Plan no rindiera al final lo mismo.

Esta cuestión de las inversiones es de cierto interés porque, la verdad es que "se veía venir". Se suponía que tenía que ocurrir una situación de esta naturaleza. Sin presumir de profeta, yo voy a leer unos párrafos de por qué el Plan, al estipular unas inversiones excesivas, tenía que ocasionar estos desajustes en la economía española, y cómo se pudo calcular dicho resultado en un libro mio escrito en la primavera de 1964.

"La relación producto/capital para el periodo 1954-62 resulta un tanto baja a causa de que el producto interior bruto cayó en 1959 (que fue el año de la estabilización) por la suma de 9.828,5 millones de pesetas (el 1,8 %). Si se hubiera conseguido un aumento normal del producto interior bruto en ese año, como el obtenido en el periodo 1954-62, que fue un promedio del 5,2 %, la relación producto/capital sería ciertamente más elevada y resultaría ser de 0,305 para el periodo. Con esta relación producto/capital bastaría un coeficiente de inversión del 19,7 % en los años 1963-67 para obtener un aumento del producto al 6 % anual acumulativo, siendo así que en el conjunto del periodo el coeficiente de inversión previsto en el Plan es del 21,4 %. El mantenimiento de la misma relación producto/capital entre 1963 y 1967 permitiría reducir el total de las inversiones entre esos años en 79.400 millones de pesetas, consiguiendo de todos modos un aumento del producto igual al 6 % anual acumulativo. Se disminuirían en esta forma las inversiones en 1967 en unos 22.000 millones de pesetas y en cantidades que se iniciarían con unos 17.000 millones en 1964, manteniendo luego una tasa de aumento del 9 % anual."

"Estas conclusiones son de enorme importancia, pues permiten reducir la cuantía de las inversiones calculadas en el Plan, partiendo de la hipótesis de una relación normal producto/capital que pudo haber estado vigente en el largo periodo 1954-62, a no ser por las consecuencias de la estabilización monetaria. En este periodo hubo fuertes inversiones en viviendas —especialmente a partir de 1956— y se había iniciado ya un programa ferroviario, la construcción de la siderúrgica de Avilés, un importante programa eléctri-

co, de construcción naval, de regadíos, etc. Si se exceptúa la inversión en carreteras, que fue reducida en aquellos años, no parece haber motivos para que la relación producto/capital sea más baja en 1963-67 de lo que ha sido en 1954-62. En consecuencia, el cálculo de las inversiones en el Plan de Desarrollo parece excesivo, pues podrían obtenerse los mismos resultados —un aumento del 6 % del producto nacional bruto— con unas inversiones sustancialmente más bajas, reduciendo su cuantía desde 235.000 millones en 1967 a unos 213.000 millones, esto es, en el 9,36 %, y en cifras correspondientes en años posteriores (*).”

Ya ven; la posibilidad de que las inversiones fueran excesivas en el I Plan pudo pronosticarse con un análisis de la situación desde el punto de vista de la relación producto/capital (o su recíproca) análisis que no figura en el Primer Plan de Desarrollo y que se desdeña en el II.

Otro aspecto del I Plan ha sido los diferentes ritmos de crecimiento que han tenido algunas actividades. Por ejemplo, la industria creció en 1963-67 en el 49 % y la agricultura sólo el 4,6 %. Evidentemente, este desfase de la agricultura fue uno de los factores principales que hizo que el Plan no pudiera realizarse en los últimos años, porque originó importaciones de alimentos de cierta cuantía y además motivó un alza de precios que hizo más difícil el cumplimiento del Plan.

El ritmo de crecimiento de la producción industrial, sin embargo, fue extraordinario: un ritmo anual del 9,4 %, sólo superado entonces por el Japón. Otros países como Alemania, Italia, Francia, tuvieron tasas de crecimiento de sus industrias en esos años muy inferiores a las que tuvo la economía española en 1963-67.

Dentro del sector industrial tampoco hubo una seguridad en el cumplimiento del Plan, cosa que por otra parte siempre es difícil. Nadie puede esperar que las cifras de un Plan se cumplan exactamente. Basta con conseguir que no ocurran distorsiones grandes, tan graves que pongan en peligro

(*) Jesús Prados Arrate, *El Plan de Desarrollo de España 1964-67*, Editorial Tecnos, Madrid 1965, págs. 237 y 238.

el propio Plan. Algunas de estas distorsiones ocurrieron durante el Primer Plan. La peor fue en la vivienda. En esta actividad se preveía el aumento de la construcción en el I Plan, desde 162.144 unidades en 1964 hasta 201.577 unidades en 1967. Pues bien, en 1964 se construyeron 256.894 viviendas (el 58,4 % más de lo previsto) y el salto fue importante hasta las 283.285 unidades construidas en 1965, pero ese esfuerzo no pudo mantenerse y el propio Estado tomó medidas para disminuir la construcción, medidas que redujeron ésta a 268.366 unidades en 1966 y a 204.471 unidades en 1967, siendo estas últimas sólo superiores en el 1,5 % a la construcción prevista para ese año en la proyección del I Plan.

Se veía que las inversiones en vivienda resultarían excesivas y que no habría más remedio que reducirlas, con el desbarajuste que eso supone. Sobre las cifras del Plan se calculaba que se construirían 727.164 unidades, pero lo cierto es que se construyeron más de un millón, es decir, que la vivienda fue efectivamente una de las industrias que se "desmandó" y que puso en peligro la realización de los propósitos del Plan. Como las viviendas se construían, en parte, con subsidios del Estado es evidente que la Administración al ver que la construcción tomaba esos vuelos, hubiera podido, como hizo más tarde, reducir y cortar la expansión en la vivienda, pero yo creo que no había por parte de la Administración una idea de que el cumplimiento del Plan exigía conseguir cifras aproximadas, pero que tan malo era dejar de cumplirlo por ser las cifras inferiores como que se cumpliera por exceso.

Tenemos otro caso también extraordinario que perjudicó el cumplimiento del Plan y que fue la producción de automóviles. Para el año 1967 el Plan había previsto unas 176.000 unidades y se produjeron unos 100.000 más. Aquí hubo una distorsión considerable y la del automóvil fue una industria que consiguió objetivos muy superiores a los que quería el Plan, alcanzó una expansión extraordinaria y conjuntamente con la vivienda empujaron a una necesidad tal de divisas extranjeras para los productos que no podían

conseguir en el país, que ello resultó una de las causas de que las importaciones crecieran a un ritmo rapidísimo y que la peseta no pudiera sostener esa tensión.

Dentro de la industria, en general, el cumplimiento del Plan fue bastante acertado, aunque algunas industrias crecieron más de lo previsto, como la industria química o la industria del papel y otras menos, como las del carbón, pero yo creo que estas industrias no crearon dificultades. En cambio, la vivienda y el automóvil originaron una perturbación frente a los principios de la política económica que se querían mantener en el país.

Volvamos ahora a la agricultura. Ya dijimos que había crecido sólo el 4,6 % en los cuatro años del Plan de Desarrollo, en un país donde subía a gran velocidad la renta en valores reales y la peseta se mantenía en cotizaciones constantes con el dólar y donde la producción de alimentos no crecía. Si en España sube la renta, una gran parte del aumento se destina a la compra de alimentos. Se podía suponer cuál iba a ser la consecuencia: que las importaciones de alimentos iban a ser fantásticas. Crecieron a la impresionante tasa del 12,6 % anual acumulativo en el período 1963-67. Y así ocurrió algo increíble: que un país cuyas exportaciones son en un 50 % exportaciones agrarias —más, si consideramos la agricultura que se industrializa— en un país que está en estas condiciones, resulta que el balance comercial agrario se hizo desfavorable por un promedio de 250 millones de dólares en el bienio 1966-67. ¡Esto fue el resultado normal a esperar de un crecimiento de la renta mientras la producción agrícola quedaba estancada!

¿Cuáles fueron las importaciones agrícolas principales? Las importaciones agrícolas principales respondieron a un fenómeno que era perfectamente de esperar y que en todos los planos o proyecciones del futuro se había tenido en cuenta. Hay unas proyecciones del Instituto de Cultura Hispánica y yo he hecho otras (*). En todas estas proyecciones cal-

(*) En mi libro *La Economía Española en los próximos 20 años*, Editorial SOPEC, Madrid 1958.

culábamos que el consumo de trigo *per capita* iba a caer, y así sucedió. El aumento de las importaciones de alimentos en España se dedicó a maíz, semillas oleaginosas, carne de vacuno y cebada, principalmente. Por otra parte, como se habían mantenido precios muy altos para el trigo, hubo que dar subsidios al finalizar la campaña 1967/1968. Había excedentes también de alcohol y de carne porcina. Los precios que se habían dado para las producciones agrícolas resultaron muy inadecuados. Estaban calculados a la renta nacional anterior al Plan. Así nos encontramos ahora con estas fantásticas acumulaciones de algunos productos, que han ocasionado pérdidas considerables al Estado.

Las importaciones —esto es bien interesante— para el periodo 1963-67 aumentaron a un crecimiento anual del 15,3 %. Muy pocos países se pueden permitir el lujo de ver sus importaciones creciendo a un 15,3 % anual acumulativo. Esto es algo tremendo. ¿De dónde se sacan luego divisas para pagar este aumento de las importaciones? Por suerte las exportaciones cumplieron, pero como partieron de valores que eran la mitad de los de las importaciones, aun cuando crecieron aquéllas al 16 % anual, fue insuficiente el aumento. Las entradas del turismo en los años del I Plan aumentaron a un 15 % anual, a un ritmo verdaderamente fabuloso. A eso se sumó la remesa de emigrantes y una entrada de capitales extranjeros con un ritmo de crecimiento del 21,5 anual acumulativo. A pesar de todo, en 1965 hubo un déficit de 111 millones de dólares en el balance de pagos; en 1966 de 180 millones y en 1967 de 124 millones de dólares. Tres déficits sucesivos que influyeron en la devaluación de la peseta.

Hay otros aspectos del Plan de los que se ha hablado muy poco. Uno de los ataques de muchos economistas al Plan era decir: “el Plan tiene muy poco de social”. Es posible que tuviera muy poco de social, pero lo que había dentro del Plan iba a crear condiciones en España que causarían una transformación social extraordinaria. Así ocurrió en las escalas personales de renta donde hubo unas variaciones muy considerables. Pero donde la redistribución de

rentas resultó extraordinaria fue desde el punto de vista regional, y no precisamente a causa de los polos de desarrollo, sino casi a pesar de ellos. En efecto, se han hecho cálculos de la renta por habitante en las diferentes provincias en 1967. En 32 provincias pobres de España, que estaban siempre en la cola en lo que se refiere a la renta *per capita*, creció la renta *per capita* más que el promedio nacional; y, en cambio, en 18 provincias muy ricas, entre las cuales Vizcaya, Cataluña, Madrid, Valencia, etc., creció la renta sustancialmente menos que el promedio nacional. Es decir, que hubo una cierta aproximación de renta entre las regiones. ¿Qué tiene que ver con ello el Plan? He dicho anteriormente que los polos de desarrollo tuvieron poco que hacer. De las provincias donde creció la renta *per capita*, menos que el promedio nacional, dos o tres de ellas son provincias de polos de desarrollo.

Esta redistribución regional ocurrió a través de ciertos supuestos del Plan empujados por el mercado. Se produjo una migración interna que en los cuatro años del Plan alcanzó a 1.600.000 personas. Es natural que mejorara la productividad *per capita* en estas provincias de donde se iban los emigrantes, que sobraban en realidad; dichas provincias siguieron produciendo lo mismo, o más, con menos habitantes. En cambio, en las provincias ricas, aunque progresaron mucho al recibir esta afluencia de gentes, el aumento de la renta por habitante no resultó tan considerable, por haber entrado —quizás— en una situación de “deseconomías externas”.

La renta por habitante, por un juego del propio Plan y del mercado, sufrió un cambio de estructura monumental. Se estableció un “multiplicador regional” dentro de España. Las provincias pobres compraron más a las provincias ricas. Hubo efectos multiplicadores muy interesantes. No se puede decir que estas consecuencias del Plan hayan sido voluntarias, pero han sido excelentes.

Con esto hemos visto las líneas generales de lo que pasó con el I Plan y ahora vamos a ocuparnos del II Plan de Desarrollo.

Como tiene una definición corta de las metas, voy a permitirte leerla:

“Se pretende que en el período 1968-71:

- El *Producto Nacional* crezca en un 24 % en pesetas constantes;
- se creen alrededor de un millón de *puestos de trabajo*;
- la *renta per capita* en 1971 sea del orden de las 56.000 pesetas, contando para entonces con una población de 33.800.000 habitantes.
- el *consumo privado* aumente en un 19,3 por 100; y
- las *inversiones* representen el 23,5 por 100 del Producto Nacional Bruto.

Entre las actuaciones e innovaciones más destacadas que contempla el II Plan figuran las siguientes:

- La escolarización de la población comprendida entre los seis y los catorce años y la desaparición del analfabetismo.
- La creación de nuevas Universidades estatales y una profunda reforma del sistema educativo.
- Una mayor democratización del acceso a la enseñanza con la implantación de la beca-salario y un notable incremento de las ayudas al estudio.
- Un sustancial aumento del número de investigadores y la decidida incorporación de las empresas a las tareas de investigación de desarrollo.
- Una mayor concentración de las ayudas estatales a la promoción de viviendas destinadas a los grupos sociales de baja renta.
- La mejora de las prestaciones de la Seguridad Social y de la asistencia sanitaria.
- La intensificación de las acciones de *desarrollo regional* a fin de aminorar las diferencias en la distribución geográfica de la renta, con una mayor participación comunitaria de los interesados.

- La realización por las Corporaciones locales, por delegación del Estado, de determinadas obras y servicios incluidos en el Programa de Inversiones Públicas, que afecten a su respectiva demarcación territorial.
- El paso de una economía agraria fundamentalmente triguera a otra de elevada producción ganadera.
- La reestructuración masiva de las explotaciones agrarias, mediante la ordenación rural de dos millones de hectáreas.
- La iniciación de la corrección a gran escala de los desequilibrios hidráulicos entre las diversas cuencas hidrográficas.
- La implantación de una red nacional de grandes mercados centrales de distribución de productos alimenticios.
- La utilización de nuevas fuentes de energía: gas natural y energía nuclear, que se coordinarán con las tradicionales de origen hidráulico y térmico mediante un Programa Energético Nacional.
- La localización de nuevas refinerías de petróleo o ampliación de las existentes en las zonas de mayor consumo (Cataluña, Vizcaya y Centro).
- El comienzo de la explotación de importantes yacimientos de mineral de hierro en el Suroeste.
- La entrada en servicio de las primeras autopistas de peaje y de nuevos métodos de transporte (containers), con las necesarias instalaciones en los puertos y en las estaciones de distribución de mercancías.
- La instalación de estaciones de transmisión vía satélite y por enlace submarino con otras naciones de Europa y con América.
- La apertura de nuevas zonas al turismo, para poder recibir *en 1971 más de 22 millones de turistas.*

— La probable vinculación de la economía española a la Comunidad Económica Europea (*).”

Estas son las metas principales que pretende obtener el II Plan de Desarrollo.

Ahora bien este II Plan de Desarrollo representa —y no podía ser por menos— un gran adelanto sobre el Primer Plan. Muchos de los defectos básicos que en su tiempo se advirtieron en el Primer Plan han sido corregidos, aun cuando esto no quiera decir que el II Plan no sea mejorable y que no tenga también algunas soluciones que no parecen muy adecuadas.

Entre las cosas importantes del II Plan es que se concentra sobre ciertos sectores estratégicos. Yo recuerdo cuando publiqué el libro “La economía española dentro de los próximos 20 años”, la cuestión fundamental para mí fue: ¿cuál es el problema básico y más difícil de resolver de la economía española? Porque todo Plan tiene que tener un argumento, y así como, por ejemplo, en el Plan Vannoni, en Italia, el problema no era conseguir la máxima producción, sino el máximo número de puestos de trabajo; y el problema en el primer Plan Monnet, en Francia, era conseguir una renovación completa de las industrias básicas; en España, evidentemente, en los últimos años (hasta que ha empezado en 1961 la invasión del turismo), el primer criterio, lo que tenía que contemplar con todo cuidado un Plan de esta naturaleza, tenía que ser el balance de pagos.

Por suerte, a partir de 1961, el balance de pagos ha dejado de ser un problema grave para nosotros, pues aun cuando haya ocurrido la devaluación de la peseta, ello no quiere decir que el balance de pagos siga constituyendo un problema tan increíble como el que representaba en los años anteriores a la estabilización de 1959.

De modo que, como decía, todo Plan tiene que tener un argumento y es una gran cosa que el II Plan disponga de un argumento del cual carecía por completo el Primer Plan

(1) *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, Suplemento al número 1.024, II Plan de Desarrollo Económico y Social, págs. 1 y 2.

de Desarrollo. ¿Y cuál es el argumento del II Plan? Que hay ciertos sectores que deben recibir un empujón adicional y en los cuales debe haber más inversiones y favor estatal. Estos son: el sector agrario, la enseñanza y formación profesional, la vivienda y servicios urbanos, los transportes y comunicaciones, las industrias básicas y (a pesar de todo) las exportaciones. De modo que el II Plan se encauza —y lo veremos luego al hablar de las inversiones públicas— hacia esos sectores porque parece que allí están los estrangulamientos o la oposición que podría encontrar en el futuro el crecimiento de la economía española y, por tanto, los sectores donde hay que aplicar las medidas más enérgicas.

El II Plan tiene otra diferencia con el Primer Plan, que yo critiqué en su tiempo, y es que el Primer Plan mencionaba una inversión financiera que eran unos fondos que el Estado iba a dar, pero sin que se dijera en qué tenían que ser empleados aquellos fondos. El II Plan es distinto y esto es una enorme ventaja, ya que en él se especifican las inversiones del I.N.I., que constituían aquella inversión financiera.

También mereció muchas críticas el Primer Plan en su tiempo, porque no había un estudio financiero. ¿De dónde se iban a sacar los fondos para hacer ese Primer Plan? ¿De dónde iban a salir aquellas inversiones tan fantásticas? No había ningún estudio financiero. En el II Plan se ha hecho un estudio de esta naturaleza. No digo que sea muy bueno, pero es evidente que se han tomado las medidas necesarias para ver si el Plan “cabe”. ¿Son suficientes los fondos de que vamos a disponer para conseguir estas inversiones y este aumento de la producción sin un proceso inflacionario? Este es un problema sin solución que se planteaba en el Primer Plan.

Otro aspecto interesante es que en el II Plan se incluye lo que yo llamé en su tiempo los “gastos de desarrollo”. He estado algún tiempo en Perú y orienté la preparación del Plan de Desarrollo del país. Nos dimos cuenta, cuando habíamos empezado, que no bastaba con programar las inversiones. Por ejemplo, si se construye una escuela, es obvio

que se requiere un maestro, un bedel, quizás, y gastos de material. Cuando se crea un hospital, se requieren médicos, enfermeras, material, etc. Cuando se hace una inversión en estos Planes, en que se invierten sumas enormes, hay que tener en cuenta cuánto va a aumentar el gasto de sostenimiento de estas inversiones. Porque si se ha hecho la inversión y luego no puede utilizarse sería un despilfarro. En Perú le llamamos a estos gastos: gastos de desarrollo. En el Primer Plan no había nada de todo esto. En el II Plan se hace una referencia vaga admitiendo que se han estudiado algunos gastos considerables que podían ocurrir por virtud de las propias inversiones programadas en el II Plan.

Otro aspecto de mejora del II Plan sobre el Primero es que hay una comprobación macroeconómica de tipo económico. Me excuso por tener que hablar de esta manera. Mediante una argucia matemática se ha tratado de considerar y calcular si el crecimiento de la economía española, partiendo de las hipótesis del Plan, se realizará, y se ha utilizado para ello una ecuación Cobb-Douglas. El resultado parece bastante acertado, aun cuando tengo mis dudas sobre el valor de aquella ecuación. En el Primer Plan no había nada de todo esto. Aquella ecuación quizá no sea exacta, pero, por lo menos, es evidente que representa una gran mejora el hecho de que se hayan realizado trabajos econométricos de comprobación. Y no sólo esto, sino que aparece en dos o tres casos un balance de materiales complementando los estudios del II Plan y confirmando sus cifras.

¿Cuál es la tasa de crecimiento del Plan? Esto es un factor fundamental. La tasa de crecimiento es del 5,5 %. ¿Cómo se han obtenido estas cifras? Se han calculado como el resultado de las tasas de crecimiento de las tres actividades básicas del país: la primaria, la secundaria y la terciaria.

La tasa del 5,5 se ha calculado sobre el resultado de las tres tasas de crecimiento: el 2,7 % para la agricultura; el 6,7 % para el sector secundario, y el 5 % para el sector terciario. ¿Cómo se sabe que van a aumentar en esos porcentajes? Se ha hecho un cálculo de acuerdo con las varia-

ciones que ha habido en los años anteriores en la población activa del país en cada uno de los sectores y entonces se ha llegado a la conclusión de que en la agricultura la población activa disminuiría en el 3 % por año. En cambio, en los sectores secundarios aumentaría la población activa en el 2,7 % por año y que en el terciario crecería el 3,0. ¿Qué productividad van a tener esos sectores. Se ha hecho una hipótesis sobre cómo será esta productividad, teniendo en cuenta los aumentos de productividad de los años anteriores, y así se sacan aquellos coeficientes. ¿Está bien esto, que es lo mismo que se hizo en el Primer Plan?

Nos encontramos con esta situación que al final del II Plan la proporción de los "servicios" sobre el total del producto bruto será la que tenía al principio del Plan, más o menos, y que sube la participación de la industria mientras baja la de la agricultura. Yo recuerdo que hice un comentario sobre esta cuestión, sobre esta forma de proceder, en el Primer Plan. No tengo por qué cambiar de opinión sobre lo que significa el calcular la tasa de desarrollo con estos principios. En mi ya nombrado libro sobre el Primer Plan decía lo siguiente:

"El sistema de la productividad (para el cálculo de la tasa de desarrollo) se funda en el supuesto de que la proyección de la población activa de un país, es decir, de la población trabajadora, y el aumento de la productividad que es posible esperar de cada uno de los individuos que la componen, permitirá deducir, exactamente, la tasa de crecimiento del producto. Esta afirmación parece irrefutable a primera vista, pero no lo es tanto si se examina con atención. En efecto, aun haciendo abstracción de la dificultad para medir la productividad promedio, o de si ésta ofrece una magnitud estadística aceptable teóricamente (puesto que se compone de una suma de datos no homogéneos ni económica ni socialmente), aquel promedio es el resultado de la suma de las productividades obtenidas en cada sector y subsector, y de la población activa que en cada uno de ellos opera. Ahora bien, como por definición, un programa de desarrollo tiende a dar un crecimiento mayor a ciertos sectores que

otros, está claro que la productividad final resultante depende en tanto o mayor grado del número de trabajadores que operen en cada subsector, como del verdadero aumento de la productividad por obrero que en cada uno de ellos ocurra. Si se supone un ejemplo muy simple de una economía en la cual no existen más que dos clases de trabajo, siendo el uno agrario y el otro industrial, y en el primero operan 50 trabajadores obteniendo un producto de 100, mientras que en el segundo operan también 50, con un producto de 200, la productividad promedio por trabajador será de tres. Si con el mismo número de trabajadores se supone que 25 operan en el sector agrario y 75 en el industrial, sin que se hayan alterado las productividades por hombre en cada uno de estos sectores, la productividad media resultante será de 3,5, es decir, superior en el 16,7 por cien a la del primer caso. De las conclusiones de un ejemplo tan simple se deduce lo complicado que es operar con variaciones de la productividad para establecer una cifra tan importante en un plan de desarrollo como es la tasa de crecimiento del producto bruto. En efecto, puesto que se han de producir, necesariamente, durante la vigencia del Plan de Desarrollo transferencias de trabajadores de cierta intensidad entre unos y otros sectores económicos, sus proporciones aparecerán cambiadas y la tasa resultante de crecimiento de la productividad estará enormemente influida por esas transferencias de la mano de obra entre sectores. Determinar la tasa general de desarrollo, fundándola en un supuesto aumento de la productividad resulta, por consiguiente, una petición de principios, puesto que dicho aumento de la productividad es, en buena parte, el resultado del propio Plan, es decir, de la transferencia mayor o menor de trabajadores entre los sectores.”

Se puede afirmar que va a bajar, probablemente, en un 3 % por año el número de trabajadores en la agricultura, pero pretender montar todo el Plan sobre esa cifra, evidentemente, no es muy adecuado. ¿Qué es lo que se hace en otros países? Se suele utilizar otro sistema de cálculo.

Es muy corriente hacer uso de una ecuación que consi-

dera el coeficiente de inversión, es decir, la proporción de inversiones respecto al producto, y la relación producto/capital. El producto de estas dos cantidades nos da una tasa de crecimiento, y si es posible esta tasa se encuentra primero y luego se comprueba de tres modos: se ve si no origina con ella un desequilibrio en el balance de pagos; si hay bastantes trabajadores para sostenerla; y si se dispone de la cantidad necesaria de materiales básicos para operar con esa tasa. Entonces se confirma la tasa de desarrollo y se monta el Plan sobre ella. Encuentro que el II Plan es ciertamente incompleto en estos aspectos, ya que no se ha hecho nada de lo que aquí se advierte.

¿Cuál es el crecimiento de otras variables macroeconómicas en el II Plan? El Consumo va a aumentar en un 4 % anual. La relación que mantiene con el producto es la misma del Primer Plan (1 % menos que la tasa del producto bruto). Se intenta bajar la media del consumo en una cierta proporción, pero ya veremos luego que esto plantea un problema. La relación producto/capital, a mi manera de ver, es lo más débil que se encuentra en el II Plan de Desarrollo.

El consumo público se supone que pasará a 183.000 millones en 1971. Las cifras del primer año —1969— ya no están ajustadas. A partir del 1 de enero vienen los aumentos de los funcionarios públicos y de los salarios de los maestros, y el aumento de precios en relación con los del año anterior. El gasto público va a aumentar considerablemente y yo me temo que los gastos que se han calculado van a verse superados en seguida por la realidad. Se supone, de hecho, en el II Plan, que el consumo público crecería al 9,1 % anual acumulativo. En el Primer Plan creció al 18 % y únicamente al final —a partir del tercer ejercicio— empezó a tener verdadera vigencia la Ley de remuneraciones de los funcionarios. De modo que ahora quedan los aumentos de las remuneraciones que estipula esta Ley desde el 85 % al 100 % entre 1968 y 1971); por lo tanto, los gastos públicos de consumo en los tres próximos principios de año tenderán a crecer muy considerablemente. Es cuestionable que esta ci-

fra del 9,1 anual se cumpla. Eso requiere ciertas medidas de gobierno que debieran estar incluidas en el II Plan.

La formación bruta del capital crecería al 6,9 % anual en valores reales. Se llegará así a un coeficiente de inversión del 23 1/2 % en 1971. Es mucho, evidentemente. Es forzar la situación de la economía española hacia la inversión de una forma que requerirá una política delicadísima, porque el promedio proyectado del Primer Plan llegaba sólo al 21 %, de manera que subirlo al 23,5 representa graves complicaciones. Este coeficiente de inversión resulta demasiado elevado teniendo en cuenta lo dicho sobre la relación producto/capital. Esta relación es tal que si se hubiera calculado la tasa de desarrollo del Plan de acuerdo con una relación más alta, sería menor el coeficiente de inversión, y habríamos llegado a una tasa de desarrollo del 5,5 % con menos esfuerzo.

¿Cuál es la consecuencia? Que van a sobrar inversiones. Que si se realizan las inversiones previstas la economía española crecerá mucho más que el 5,5 % anual. Esto no será entonces posible, porque aparecerán tensiones en otros sitios. Aumentará el consumo y las importaciones. Posiblemente habría bastado con un coeficiente de inversión del 20 %, es decir, con un aumento del consumo superior por parte de los españoles. Encuentro que es aquí donde se produce el error principal del II Plan, que se origina, precisamente, porque se ha vuelto a tomar como base del cálculo de la tasa de desarrollo la productividad, y un supuesto sobre la población activa que va a haber en cada sector económico.

Hay otro factor muy interesante; las inversiones públicas representan el 31,3 % del total de inversiones en el II Plan. En el Primer Plan representaban el 40 %. Esto confirma lo dicho, porque si se hacen grandes obras de infraestructura, la relación producto/capital es muy baja, pero si lo que se invierte es en maquinaria, la relación producto/capital se vuelve altísima. ¿Cómo es posible que la relación producto/capital en el II Plan sea inferior a la del Primer Plan?

¿Cómo se van a financiar las inversiones públicas? El sector público se va a financiar por un aumento del 12 % anual de los valores nominales de los ingresos del Estado. En una economía que va a crecer al 5 % ¿ por qué someterla a una tensión de un aumento del 12 % de los ingresos públicos? Este es otro aspecto que habría de estudiar. Una de las causas principales de la inflación de la economía española ha sido el aumento del gasto público pasado a una tasa anual en valores nominales del 18 %.

Aquí hay un proceso que es al revés de lo que se cree a primera vista. Lo primero que se mueve es el ritmo del gasto público y el ritmo del gasto público puede tener unos efectos multiplicadores que aumenten la renta nacional, de tal manera, que el Ministerio de Hacienda obtendrá la recaudación necesaria para hacer frente a este gasto. Pero aquel gasto habrá sido entonces, de tipo inflacionario. Un incremento del 12 % en el gasto público quiere decir que el sector público va a seguir ejerciendo una presión terrible sobre la economía española como ha ocurrido en los años anteriores; aparte de que se va a superar por amplio margen esa expansión de los ingresos públicos.

¿Cómo se han determinado las cifras globales de las inversiones públicas? Aquí el Plan no es muy explícito, porque es uno de los problemas más apasionantes. Todos los economistas sabemos cómo se hace una prospección hacia el futuro. Pero, ¿cómo se calcula, dentro de lo que va ser la economía nacional en los próximos años, la parte que tenemos que reservar para las inversiones públicas? Este es un problema sin resolver. No hay un economista teórico que haya dado una fórmula valedera. Hay fórmulas prácticas. Según parece, en el II Plan Español se ha determinado con este aumento del 12 % anual para los ingresos públicos. Una vez determinadas estas cifras, se han distribuido de acuerdo con criterios que se tenían inicialmente en el Plan sobre cuáles eran los sectores estratégicos que había que empujar en mayor grado.

¿Qué ocurrirá con el balance de pagos? El cálculo de las importaciones se ha hecho con cierto cuidado. Se han esti-

mado las importaciones de acuerdo con la relación que mantienen con el producto nacional bruto (se han hecho hipótesis que no son muy favorables en el renglón de alimentos). En los bienes de consumo se ha establecido una cierta relación con la renta nacional. Las importaciones están ciertamente calculadas con seriedad, pero crecerán mucho más de lo previsto. Las exportaciones se han calculado también con cuidado; se han estudiado los mercados y se han buscado cifras.

Lo interesante es ver cuánto va a crecer el balance de pagos. Para el turismo, se prevé un aumento del 13 % anual acumulativo. Esto es mucho, sobre todo en vista de la situación de Inglaterra, Francia y Estados Unidos, que están cortando la salida de turistas. El 13 % de aumento anual está muy cerca de lo que hemos tenido en los mejores años y es superior al de 1968. Las remesas de emigrantes: se calculan entre 350 y 410 millones de dólares. Las entradas de capital: yo creo que aquí se ha sido demasiado optimistas: entre 400 y 500 millones de dólares por año. Hasta ahora no han hecho más que entrar capitales, pero los capitales que han entrado ya tienen cierta cuantía. Luego vienen las salidas por amortizaciones y beneficios. Y son tremendas. Hay un momento en que, como salen los beneficios y ganancias, por más que entren nuevos capitales, el neto no es muy grande. Pensar en un neto de 500 millones de dólares para 1971 parece de un optimismo excesivo.

El II Plan parte del supuesto (y esto es importante, porque no se hacía en el Primer Plan y por eso fracasó, porque las autoridades que lo administraban nunca reconocieron que se hubiera desmandado la economía española) de que puede quedar incumplido, para lo cual se estipula la existencia de unas señales de alerta. Las señales de alerta podrán ser observadas por cualquiera. Son seis: el coste de la vida y los precios, la cobertura del porcentaje del comercio exterior, la variación de las reservas de divisas, la oferta monetaria, y el índice de la producción industrial y el porcentaje de desempleo. Cuando alguna de estas señales de alerta varíe en una proporción superior a un cierto por-

centaje durante algún tiempo, habrá que recapitular y tener en cuenta la situación. Esto es un gran adelanto sobre el Primer Plan.

Por último, el II Plan ha estudiado con cierto detalle la financiación. Esta es una cuestión un tanto compleja en la cual los economistas no estamos muy seguros de una serie de problemas, pero parece que el II Plan está muy de acuerdo con lo que se sabe. Se han hecho las cosas como es debido y aparentemente los medios financieros para llegar a cumplir el Plan estarán disponibles, lo cual no contradice lo que antes dije, es decir, que si la relación producto/capital que se calcula es mucho más baja que la que se obtenga en la realidad, podremos ver a la economía española demandándose de nuevo y causando estrangulamientos y distorsiones.

¿Cuál es el juicio general sobre el II Plan? Es enormemente superior al Primero. Siempre he creído que, con el tiempo, los Planes mejorarían, y lo he dicho en el prólogo de mi libro sobre el primero. El II representa una mejora extraordinaria en muchos aspectos. Por supuesto, tiene también fallos. El más importante son las inversiones excesivas; el segundo es que el Plan se inicia en 1968, año que ya ha terminado de manera que todas las cifras de la realidad pueden tener disparidades con las que se habían proyectado; entonces, en años subsiguientes, el Plan se alejará aparentemente de las metas propuestas. En realidad lo que habrá pasado es que el año base se ha calculado de una manera muy inconveniente. El tercer factor desfavorable es que, como se recordará, poco antes de la devaluación de la peseta, se había calculado que la economía debía crecer al 6 % y luego se ha corregido al 5,5 %, sin alterar muchas cifras del II Plan y, entre ellas, la de las inversiones públicas. El gasto público de consumo estimado en el II Plan, por otra parte, parece muy por bajo de la realidad.

Yo encuentro que en el II Plan también se da un peso excesivo a la vivienda, y lo vamos a sentir, porque estamos llegando a un punto en el que la industria de la vivienda se

va a montar con una capacidad en la que no va a poder luego trabajar. Es decir, va a ser luego una actividad en crisis, sin capacidad de absorción de nuevos trabajadores, que es su función económica principal.

Como he dicho, estas críticas no afectan a lo esencial y fundamental y es que el II Plan representa un enorme adelanto y una gran mejora sobre el Primero y que todos esperamos que lleguen a realizarse las previsiones que en él se hacen sobre el futuro de la economía española.