

# UNA DÉCADA DE PLANIFICACIÓN

Con el final del otoño de 1972, la que algunos pomposamente denominarán la «era de la planificación», en España cumple diez años. En efecto, hace ahora una década que en todas las librerías del país se exhibía el recién aparecido Informe del Banco Mundial sobre posibilidades y condicionamientos —desde una determinada y bien conocida óptica de análisis— de la economía española. Con ello se acababan de oficializar, y quizá mejor de «ambientar» las medidas previas para el lanzamiento del nuevo producto: los «Planes de Desarrollo», que ya desde el mes de febrero de ese mismo año contaban con un «comisario» (Decreto 94/1962 de 10 de febrero).

Después, y hasta hoy, ha sido ya este nuevo producto, con tres etiquetas distintas, el que ha reclamado la atención de políticos, economistas, periodistas y, en general, de amplios sectores de la opinión pública española. Sin embargo, todavía no puede decirse que el producto haya logrado una acogida uniforme en el «mercado» nacional, ni tan siquiera que esté ganando poco a poco posiciones, que se afiance sin necesidad de diversas y continuadas medidas de «protección».

Por eso, nos parece conveniente ahora, con la perspectiva de dos Planes de Desarrollo ya ultimados y con un tercero en fase avanzada de ejecución, cuando se cumplen diez años de los iniciales trabajos en esa dirección, ofrecer una serie de puntos de reflexión, a manera de propuestas para una posible y deseable discusión, sobre la entidad y la virtualidad fundamentales de los sucesivos ensayos de planificación en España, si bien con especiales referencias al tercero y más reciente de ellos. ¿Cuál es el punto de arranque de los Planes de Desarrollo en España? ¿Cuál es su papel en el proceso de reforma de la Administración Pública y de remodelación del Poder en la España de los años sesenta? ¿Qué incidencia han tenido en la evolución real de la economía? ¿Qué problemas plantea su posible continuidad? Estas son las cuestiones que conviene aquí, al menos, suscribir.

## 1. Liberalización económica y reforma administrativa

Nada puede comprenderse, ante todo, acerca de la actual planificación económica en nuestro país sin referirse al cambio de orientación que se imprime a la política económica española al final de la década de los años cincuenta. Como supo en otra ocasión destacar el profesor Estapé, fue el propio Gobierno —que había sido parcialmente renovado en una fecha anterior, bien conocida— el que, en 1959, en el texto del Memorandum dirigido el 30 de junio al Fondo Monetario Internacional,

declaró, en términos bien expresivos, «llegado el momento de dar una nueva dirección a la política económica, a fin de alinear la economía española con los países del mundo occidental y liberarla de intervenciones heredadas del pasado, que no corresponden a las necesidades de la situación actual». A partir de entonces, en efecto, el doble y paralelo proceso de una paulatina liberalización económica (de productos, capitales y circulación de la mano de obra) y de una calculada reforma administrativa se pone en marcha. Ambos hechos, como se sabe, van a acabar teniendo una trascendencia

continuidad de los diversos Planes de Desarrollo va a implicar, como ha señalado E. Leira, el establecimiento de una «Segunda Administración Paralela», instrumento en manos de una nueva élite política y en estrecha relación con el nuevo equilibrio de fuerzas en el poder: lo que diga mucho más, nos parece, acerca de las peculiaridades que predicen la elaboración de aquéllos —y aun de su contenido— que todo lo que quiera señalarse en torno a las múltiples Ponencias y Comisiones que convergen en su preparación (integradas por más de 4.000 personas, por ejemplo, en el caso del III Plan)

en cierto modo, aquéllos son instrumentos de afianzamiento de algunos de ellos, sus respectivos textos tienen que plasmar el contenido de la «negociación» (o «contraste de pareceres», como a veces se prefiere decir) con los demás: por ahí es por donde ha de buscarse el sentido último, por ejemplo, de los planes de «Acción Concertada» y de otras diversas «concesiones» que se articulan tanto en el I como en el II y en el III Plan de Desarrollo. Es más, en la medida en que la «negociación» llevada a cabo en los centros dependientes de la Comisaría exige respeto ha-

CUADRO N.º 1 EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES MACROMAGNITUDES EN EL I Y II PLAN (Tasas de crecimiento acumulativas en pesetas corrientes)

	I Plan (1964-67)		II Plan (1968-70)	
	Reales	Previstas (1)	Reales	Previstas
Producto nacional bruto	14,1	—	11,4	6,3
Importaciones	16,7	—	17,6	11,3
Consumo privado	14,3	—	10,3	7,5
Consumo público	18,0	—	14,4	9,1
Formación bruta de capital	12,7	—	10,8	9,0
Exportaciones	15,7	—	24,0	14,1

(1) En el I Plan de Desarrollo no se hicieron previsiones en términos monetarios. Fuente: I y II Plan de Desarrollo Económico y Social. Contabilidad Nacional de España.

capital en los años siguientes, hasta hoy mismo. Por ello, un destacado sociólogo español ha podido afirmar que «para el análisis del desarrollo económico español más reciente, resulta fundamental la conexión entre la reforma administrativa y la liberalización económica estatalmente planificada. Pues en una de sus dimensiones sociológicas fundamentales el proceso que va de 1957 hasta nuestros días sólo resulta inteligible como un proceso de racionalización burocrática —de burocratización progresiva del Estado y de la economía española—. Y en este sentido, "La Reforma Administrativa del Estado" que en 1956 propugnaba López Rodó, catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Santiago, culmina, por la propia dialéctica de la racionalización burocrática, en la Comisaría del Plan...» (Carlos Moya.)

Así, es el mismo López Rodó en 1963, a la sazón ya titular de dicha Comisaría, el que mejor puede destacar el papel central que trata de asignarse a la programación económica en el nuevo contexto de intereses y relaciones de poder que comienzan entonces a decantarse: «Cabe o sinceramente —declara— que el Plan de Desarrollo presentará, entre otras ventajas, la de actuar como poderoso catalizador de la reforma administrativa española». De hecho, la puesta en marcha y la

y de sus características y eventual «vocación» (que si económica, que si social, etcétera). Máxime si se tiene en cuenta la carencia de controles reales y colectivos por parte de la sociedad respecto de los objetivos, prioridades y directrices fijados en cada Plan por unos u otros equipos, con mayor o menor participación de técnicos, de tecnócratas o de lo que se quiera. No hace falta insistir en un punto bien conocido: la muy difícil «elaboración democrática» de un Plan de Desarrollo en un país que no posee —por limitar la referencia únicamente a los países europeos occidentales— cauces institucionalizados y legalmente reconocidos de expresión que tengan ese carácter.

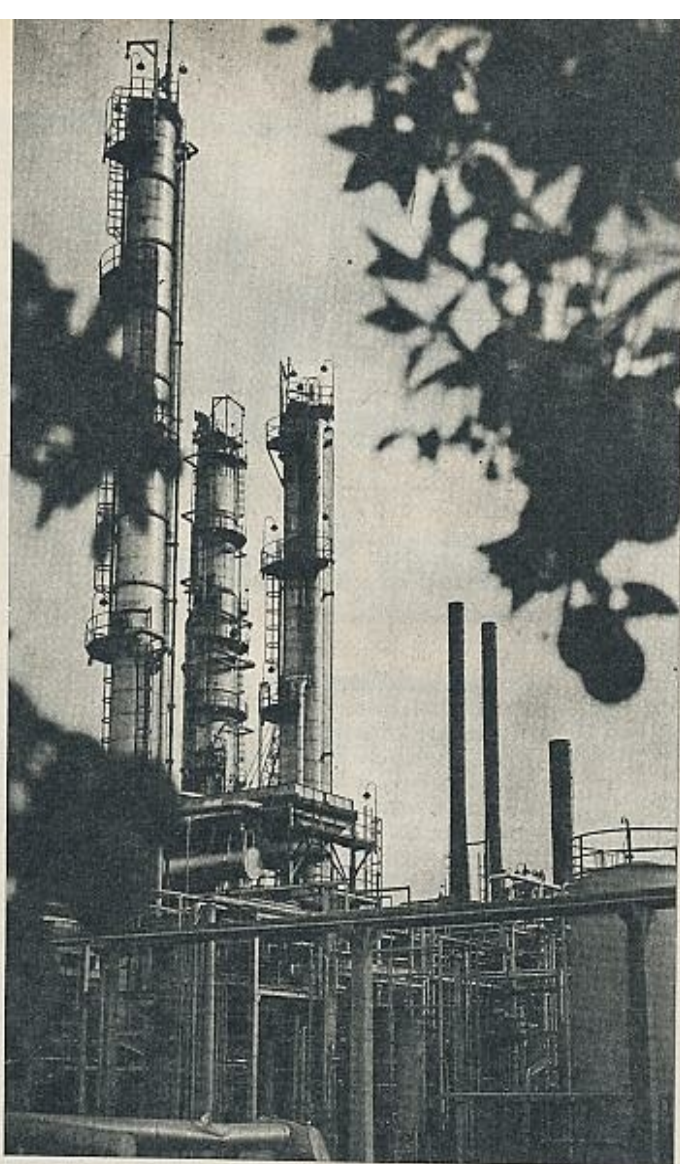
## 2. La Comisaría: centro de negociación

Todo ello, por otra parte, contribuye a explicar también las modalidades que en el caso español adoptan los «planes indicativos» en cuanto catalizadores de «ajustes y convivencias», o, si se prefiere, en cuanto «puntos de encuentro» de los núcleos y grupos de poder más importantes. Dado que,

clara determinadas posiciones adquiridas y exclusión de eventuales actuaciones enérgicas en uno u otro sector productivo, los Planes se convierten en meros catálogos de deseos genéricos, en una simple lista —como ha podido decir Galbraith de los planes que carecen de una estrategia definida— «que enumera todas las cosas que cualquiera quisiera ver realizadas o que piensa debieran realizarse». ¿No es esa la imagen que ofrecen, por ejemplo, «los principales proyectos del III Plan de Desarrollo», sintetizadores de las previsiones en él contenidas en materia de educación, trabajo y seguridad social, vivienda, estructuras y servicios urbanos, agricultura y pesca, industria, comercio, desarrollo tecnológico, turismo e información y actividades culturales y deportivas, transportes y comunicaciones, mejora regional y, por último, en lo concerniente a la mejora del medio ambiente y defensa contra la contaminación del aire y del agua? ¿No resulta todo ello especialmente claro en materia de desarrollo regional, en donde la falta de una verdadera estrategia, democráticamente elaborada a partir de las propias instancias de cada región, trata de suplir con la pretensión de crear múltiples —y arbitrarios y artificiales, en muchas ocasiones— centros de localización de industrias y actividades económicas?



# ACION



### 3. El Plan y la realidad

Ahora bien, lo indicado en los puntos anteriores no es ajeno a la escasa incidencia que, al menos por lo que se refiere al I y al II, han demostrado tener los Planes de Desarrollo sobre las circunstancias concretas que presiden la evolución y el rápido crecimiento de la economía española durante los últimos años. Escasa incidencia que sólo reflejan muy veladamente la comparación de las tasas reales y previstas de la evolución de las principales macromagnitudes en el I y II Plan (véase cuadros números 1 y 2), pues por debajo de esas cifras globales subyacen muy fuertes desviaciones entre lo programado y lo realmente sucedido en muchos sectores y ámbitos específicos de la economía del país. La importancia de los Planes es más política que económica. Sin que con ello quiera negarse un cierto avance en cuanto a las técnicas e instrumentos de análisis que se van incorporando, sucesivamente, a los Planes españoles: así, por ejemplo, en el III Plan cabe registrar la introducción de nuevas componentes de la política económica a corto plazo (perfeccionamiento de las señales de alerta, correctivos, respectivos, etcétera), a la vez que una mayor depuración (o sofisticación) del modelo econométrico formal empleado (?), si bien todo parece indicar que este último, como ha podido señalar Stephen S. Cohen en relación incluso con algunos ensayos franceses, se utiliza también aquí «más como legislación que como instrumento proyectivo». Sobran razones para sospecharlo: «En el caso de nuestro país, la utilización de modelos econométricos sólo nos parece válida, de momento, como ejercicio académico y, por tanto, sin pretensiones prácticas ni operativas, porque falta el aparato estadístico necesario y resulta imposible obtener da-

tos fiables de diez años atrás (...) y porque otros datos, como los de paro, no tienen significado económico». La misma suerte final del modelo del III Plan parece confirmarlo así: «aparecido en las publicaciones previas al texto definitivo, no se ha incluido en éste, «lo que parece indicar una intención de manifestar que la Comisaría del Plan no se queda atrás en la utilización de técnicas de previsión sofisticadas, pero también indica pruden-

cia cuando, al final, el modelo pasó al archivo de los experimentos». («Cambio 16», 11 septiembre 1972, página 19.)

En cualquier caso, nadie podrá dudar que, una vez afianzado el nuevo rumbo hacia la liberalización, la economía española de los últimos años ha encontrado sus mecanismos de equilibrio y de propulsión fundamentales (emigración al exterior, entrada de capital extranjero, incremento del turis-

mo, etcétera) con independencia de las actuaciones concretas programadas en cada uno de los Planes de Desarrollo. En este sentido, el hito más importante no lo marca ninguno de los tres Planes de Desarrollo, sino «la alternativa que en la estrategia política del Régimen supuso el Plan de Estabilización de 1959: la aceptación de la paulatina conversión del país en una región económica —y más lentamente aún, social— del mundo occidental, para permitir el aprovechamiento por el sistema de los excedentes económicos y tecnológicos de los países occidentales más desarrollados» (Carlos Moya). O dicho de un modo más trivial pero no menos expresivo: «La ventaja de España de los sesenta es la situación comparada con los demás países europeos, el poder ofrecerles mano de obra y lugar de vacaciones, todo a un tiempo. Es una ventaja un poco molesta a veces, pero el hambre es peor. Sin el turismo y la emigración todavía estaríamos fabricando gasolina sintética y merendando pan con aceite» (Amando de Miguel).

### 4. Una problemática continuidad

De donde se deduce que, para los próximos años, más que cualquier previsión, por optimista que sea, de tasas de crecimiento de variables económicas, resulta importante plantearse la continuidad posible de esos mecanismos de apuntalamiento o de impulso de la economía española en el contexto europeo e internacional. Los años sesenta quedan rápidamente atrás. La que por muchos motivos (fuerte desarrollo de las fuerzas productivas, irresistible ascensión de determinados grupos de poder, crisis de intereses y situaciones tradicionales, etcétera, etcétera) puede considerarse década decisiva para la sociedad española contemporánea, ha terminado. El inmediato futuro vendrá condicionado por la capacidad del propio sistema para dar continuidad al proceso desencadenado a partir de los últimos años cincuenta. Este es el tema principal a debatir. Es lo que se propone también en un reciente trabajo, ciertamente clarificador de determinadas posiciones hegemónicas en el seno de la sociedad española actual, al señalar que «se ha tocado el techo de tal desarrollo y de tal proceso de racionalización burocrática, en cuanto estructuralmente frenados por los límites políticos del sistema que sigue "protegiendo" la economía nacional de toda racional incorporación al mercado mundial, y de toda racionalización interior de los conflictos del mercado laboral. La persecución de un desarrollo económico expansivo y de una progresiva racionalización empresarial no parece viable sin un decisivo "crecimiento" de la racionalidad política del sistema. Uno de cuyos supuestos básicos parece ser la transformación de la organización sindical actual. Sin una radical racionalización política de las élites del poder, sin una activa y racional integración de las masas en la vida pública, no parece posible salir de la dinámica de estancamiento que amenaza a nuestra sociedad desarrollista y burocratizada» (Carlos Moya). El debate ya está, pues, abierto.

## ARTURO LOPEZ MUÑOZ

CUADRO N.º 2

EFFECTOS DEL CRECIMIENTO DE LA DEMANDA  
(Variaciones en miles de millones de pesetas)

	II Plan (1968-70)			
	Real	Porcentaje de participación	Previsto	Porcentaje de participación
Consumo privado .....	390,5	50,4	276,2	52,5
Consumo público .....	83,2	10,9	49,8	9,5
FBC .....	136,4	17,6	112,2	21,3
Exportaciones .....	164,2	21,2	86,1	16,7
Demanda monetaria .....	774,3	100,0	526,3	100,0
PNB en pesetas constantes de 1969 .....	378,2	48,8	284,4	54,4
Importaciones (precios corrientes) .....	149,5	19,2	89,6	17,0
Aumentos de precios .....	247,6	32,0	152,3	29,9

Fuente: II Plan de Desarrollo, Contabilidad Nacional de España.