

DESARROLLO

La Real Academia Española de la Lengua dice que desarrollar es "acrecentar, dar incremento a una cosa del orden físico, intelectual o moral". En realidad aquí sobra la definición, pues es una palabra que todo el mundo sabe qué representa. Para unos, desarrollo será crecer unos centímetros o unos kilogramos; para otros, alcanzar un nivel cultural deseado; para unos terceros, será quizá lograr de una comunidad un determinado estado de conciencia. Son desarrollos que han perdido la impersonalidad para concretarse en algo, en unos topes más o menos definitivos. A estos desarrollos concretos siguen otros que van perfeccionando el objeto sobre el que actúan. Sin embargo, cuando se alcanzan determinados topes decimos que el objeto, persona o nación están desarrollados.

¿Cuáles son estos topes en lo que afecta al desarrollo económico de una nación? Es lógico que haya multitud de criterios. Sin defenderlas ni atacarlas, sino simplemente a guisa de información, damos las conclusiones de Leo Moulin a este respecto (1).

Considera países desarrollados a todos los que sobrepasan los 400 dólares por habitante. En 1957 eran 19 e iban desde los Estados Unidos con 2.162 dólares hasta Italia con 403. A casi todos les encontró por lo menos los diez rasgos socio-culturales siguientes:

- 1.º) Todos son países "cristianos".
- 2.º) Están poblados por hombres de raza blanca.
- 3.º) Pertenecen, histórica y sociológicamente, al Occidente europeo.
- 4.º) La propiedad privada existe en todos ellos de forma muy arraigada.

- 5.º) Sus regímenes políticos son democráticos y parlamentarios.
- 6.º) Los poderes locales y provinciales están desarrollados en todos ellos.
- 7.º) Sus clases medias son numerosas, económicamente activas y productivas.
- 8.º) Su nivel universitario y científico es elevado.
- 9.º) El clima es en todos más o menos duro, pero soportable para el hombre.
- 10.º) En todos ellos la curva del crecimiento económico ha seguido e incluso superado a la del crecimiento demográfico.

Estas características hacen pensar que el desarrollo no se alcanza milagrosamente. Podrá quizá lograrse un grado de desarrollo superior a la teórica cota de los 400 dólares por habitante, faltando algunas de las características citadas (Rusia, por ejemplo), pero es cierto que el desarrollo o sub-desarrollo son resultantes de la conjunción de muchos factores que pueden incluso manifestar sus efectos después de siglos de su vigencia.

El pasar la "barrera de los 400" es una necesidad para muchos países cuyo bienestar material es bajo. Se precisa que ese salto sea rápido, brillante. Se pide a los Gobiernos medidas que lleven a las naciones a ese umbral, o que las despeguen del mismo. Hoy es una cosa aceptada el que sea el Gobierno el promotor de esos crecimientos. La historia nos ha mostrado cómo las naciones "privilegiadas" han seguido un proceso de crecimiento con altibajos, crisis y trastornos. En muchos aspectos el desarrollo era un proceso de prueba y error, limitándose la acción del Estado a crear o proporcionar facilidades de transporte.

Hoy día se admite que, sin olvidar el primordial papel de la iniciativa privada, ha de ser el Estado el que promueva una política de desarrollo.

(1) Leo Moulin: "Les facteurs non-économiques du développement et du non-développement économique". Radio Courses of the College of Europe 1960 (inédito).

Sólo cuando esta promoción se realice de un modo adecuado cabrá esperar resultados satisfactorios. Los "milagros" en economía no hay que pensar vayan a surgir de improvisaciones o de ensayos mal programados. Se ha hablado mucho del milagro alemán, del milagro japonés. En condiciones totalmente distintas (Alemania en 1957 tenía 482 dólares por habitante y Japón 197 solamente), ambos países han hecho su milagro fundamentados en dos perfectas políticas de desarrollo. Su trabajo, honradez y plena dedicación se unieron en esa política de desarrollo y alcanzaron metas insospechadas. Se hicieron su milagro.

Empezamos, pues, por necesitar una buena política de desarrollo. ¿En qué consiste una buena política de desarrollo? Para Tinbergen (2) tiene que tener cuatro objetivos primordiales:

- 1.º Crear condiciones generales favorables al desarrollo.
- 2.º Familiarizar al Gobierno mismo, a la comunidad mercantil y al público en general con las potencialidades y ventajas del desarrollo.
- 3.º Hacer una serie de inversiones, por lo general del tipo "básico".
- 4.º Tomar medidas destinadas a facilitar y a estimular la actividad y las inversiones privadas.

Veamos qué supone cada punto.

En primer lugar para que pueda haber desarrollo es necesario que exista y que se garantice un mínimo de seguridad a las personas y propiedades. Después, es imprescindible disponer de ciertos resortes para manejar el tinglado económico convenientemente. Estos resortes permitirán dirigir por ejemplo la política financiera y monetaria, de tal modo que controlen situaciones inflacionistas agudas. Una última condición de igual o mayor importancia que las anteriores si cabe es la de proporcionar enseñanza a todos los niveles.

Es interesante la tesis de Tinbergen, sobre todo por considerar condición de base o de partida la enseñanza en todos los niveles. Ello no quita que al programar actuaciones no se cuide el mejorar el nivel cultural, pero se precisa un determinado nivel general para echar a andar, y ese determinado nivel ha de ser previo. Podría suscitarse aquí el tema de si la programación económica abandona, por ser de naturaleza distinta, aspectos sociales a desarrollar. Se ha hablado mucho sobre el tema, pero en realidad no debe haber discriminación entre ambas planificaciones—social y económica—, debido a su total in-

terdependencia. El hecho de que fuesen investigados elementos de producción y la necesaria inversión para lograrlos sin tener en cuenta los aspectos distributivos, desarrollándose con más precisión las técnicas de planificación de aquellos que la de los elementos distributivos, no quiere decir que la planificación económica, por naturaleza, rechace estos elementos. Es posible aplicar los métodos actuales de planificación económica sin olvidar los problemas sociales. Hoy día debe tratarse la política social como un componente de la política general de desarrollo, no como un anexo, por lo cual no hace falta al programar decir que tales o cuales medidas son de orden social o económico solamente. Por ejemplo, la distribución de la renta, paralelamente a su significación "social", tiene también la función de regular la oferta y la demanda de varios tipos de empleo (3).

El segundo objetivo de la Política de desarrollo es la conciencia de las potencialidades y ventajas del mismo. La importancia es vital. Se llega a él a través de las estadísticas, la investigación y la información. Es imprescindible una fotografía de la estructura económica en la que aparezcan estimaciones del ingreso nacional y de las cuentas nacionales. Hay que proporcionar estadísticas sobre producción, comercio, precios, finanzas, distribución del ingreso nacional, etcétera. Es obvio que para programar un crecimiento del producto nacional hay que conocer éste. Es, pues, imprescindible conocer en todo momento la marcha de la coyuntura, pues hay que hacer constantes correcciones a la marcha del Plan. Por consiguiente, la información estadística ha de promoverse a fondo.

En tercer lugar, figuran las inversiones básicas. Por su cuantía e importancia sólo pueden ser hechas por el Estado. Es un hecho admitido que el Estado debe actuar de forma directa supliendo incluso a los particulares en aquellas actuaciones que ellos no aborden. Ahora bien: ¿cuáles deben ser las inversiones básicas de una política de desarrollo? El principal peligro en la selección de los mejores proyectos es la falta de uniformidad en los criterios aplicados por los distintos ministerios. Las causas pueden ser varias (decisiones políticas anteriores, ideas preconcebidas de antemano y no decantadas, personalidad vigorosa de los dirigentes, etc.). Lo esencial en este capítulo es no olvidar que la política de inversiones es parte de la política general del Gobierno y que, por consiguiente, la selección de proyectos básicos de inversión no puede ir divorciada de las otras clases de decisiones. La elección de los proyectos se hará—dentro de las directrices generales del Gobierno—entre los que sumi-

(2) Jan Tinbergen: *The Design of Development*. Johns Hopkins Press. 1958.

(3) Jan Tinbergen: "Aspectos sociales de la Planificación económica", *Revista de Documentación Social de C.E.S.A.*, enero-junio 1963.

nistren la máxima aportación al bienestar presente y futuro del país.

El campo en que nos movemos no deja de ser eminentemente teórico, aunque no por ello debemos despreciarlo. Medir el bienestar que han de crear determinados proyectos puede o no hacerse. Por ejemplo, es peregrino comparar las ventajas de un canal de riego con las de una Universidad, supongamos. Ahora bien: sí puede ser interesante saber qué aumento de producción se sacrifica si se hace la Universidad en vez del canal de riego. Es esta información la importante en toda clase de proyectos. Luego los políticamente responsables serán los que tomen una última decisión.

El cuarto objetivo se dirigía a tomar medidas para facilitar y estimular la actividad privada. Indudablemente hay grandes sectores de la economía que deben entregarse a la economía privada. Esta puede reaccionar a favor, pero no en la medida deseable, cuando no tomar otros derroteros. Por consiguiente, la política de desarrollo tiene que incluir estímulos y trabas que orienten a la inversión privada por los caminos deseables. Los métodos de estímulo pueden ser de varias formas:

a) Por medio de protecciones, subvenciones y desgravaciones fiscales. Son ejemplo de estas ayudas, entre otras, las disposiciones anti-dumping, subsidios al empleo de ciertos tipos de trabajadores, reducción de impuestos a determinadas empresas, etcétera.

b) Facilitando información, contactos y demostraciones. Ejemplo: informaciones de mercados y medidas oficiales, fomentando reuniones de determinadas ramas (hostelería, por ejemplo) y, creando granjas experimentales, etc.

c) Creando oportunidades de financiación dentro y fuera de la nación. Caso de los Bancos de crédito a plazos medio y largo para pequeñas y media empresa y de las facilidades de inversión de capital extranjero.

d) Ayudas secundarias, como por ejemplo bolsas de trabajo.

Resumiendo, podemos decir que la familiarización del Gobierno, entidades y público con las ventajas del desarrollo se materializará en la proyección de un módulo de desarrollo, en tanto que las inversiones de base representan el programa estatal de inversiones, o sea el Plan, compuesto de una serie de proyectos públicos. Ahora bien: para que se pueda lograr el módulo hay que contar con una serie de proyectos e inversiones privadas; de ahí el último objetivo perseguido, o sea la toma de medidas destinadas al estímulo del inversor privado.

Dejando el campo de la teoría, o más bien el campo de lo general, vamos a descender al caso concreto de España en un momento como éste en el que va a entrar en vigor nuestro Plan de Desarrollo.

Si la coyuntura no es otra cosa que la manifestación periódica de la estructura económica de la nación, el análisis de la coyuntura puede demostrarnos los auténticos problemas del desarrollo de España. El Plan de desarrollo tiende a modelar la marcha de la economía según unas preferencias predefinidas; ha de actuar, pues, sobre la coyuntura y tratar de dominarla. Esta reaccionará ante esta actuación y modificará los datos del Plan, y como resultado llegaremos a una coyuntura con desarrollo planificado.

A finales del primer semestre de 1963 nuestra situación económica presentaba entre otras las siguientes facetas (4).

1.^a Un movimiento de los precios que distingue manifiestamente productos alimenticios y artículos industriales. En efecto, mientras los precios se han mantenido tranquilos en el mercado de los productos industriales (gracias a la liberalización de materias primas industriales y de bienes de equipo), en los productos alimenticios y algún que otro sector industrial—la construcción, por ejemplo—, el fuerte movimiento alcista que venía observándose no ha podido ser detenido hasta mayo, gracias a la reserva de divisas que ha permitido unas veces mejor que otras una política seria de importaciones. Sin embargo, es éste un sector que en seguida se dispara, y ante la previsible expansión del gasto nacional hay que prever formas de absorción de este mayor gasto colectivo.

2.^a El problema de la estructura de nuestra agricultura, que, unido a la comercialización de los productos agrícolas, origina problemas de abastecimiento de los productos alimenticios. A pesar del mal tiempo no se puede aplicar en su totalidad el alza desmesurada de los productos alimenticios a las desfavorables condiciones meteorológicas. Lo que ocurre es que debido al incremento de las rentas familiares la demanda de alimentos superiores (carnes, aceite de oliva, mantequilla, etc.) se ha incrementado y la producción rural en lugar de responder a estas llamadas aumentando su producción, lo ha hecho subiendo los precios. Se impone, pues—además de una política de abastecimientos que trate de evitar alzas estacionales—, una ordenación en los cultivos, esto es, un cambio de orientación en la política rural española. Este aspecto no puede ser olvidado por el Plan.

3.^a Crecimiento de las inversiones no secundado paralelamente por un aumento del ahorro. Entre las importaciones habidas destaca de manera clara la de bienes de equipo. Su crecimiento ha sido fulminante en cuanto se ha abierto la mano y el crédito bancario ha colaborado como lo ha hecho. En consecuencia esta entrada y estas facilidades requieren un complemento de la producción interna de bienes

(4) Información Comercial Española, junio de 1963.

de inversión. Además, sabemos el ritmo seguido por la construcción (como dato de 1962 diremos que estando programadas 139.603 viviendas por un total de 21.268 millones de pesetas se han construido 162.616 viviendas—de las que 147.833 son de protección estatal—por un total de 26.257 millones de pesetas), luego no hay duda que existe un enorme deseo de expansión de inversiones.

Parece ser que ha sido la expansión del crédito bancario—que no puede seguir ese camino, dadas las exigencias de liquidez de hoy—el que ha hecho posible esto, pues la fuente tradicional, o sea el mercado de capitales, está parada desde hace años. El Plan debe mirar hacia esta situación del mercado de capitales para que no se produzcan tensiones en los precios ni en la balanza de pagos.

4.^a Desigual desarrollo de la producción industrial. Mientras unos sectores crecen satisfactoriamente (material de transporte, madera, papel, bebidas, electricidad, etc.) y otros se estancan (caso de las empresas de materiales de construcción en alzas muy grandes en sus niveles de precios, tales como un 10 por 100 en cemento y un 8,7 en materiales de construcción), los sectores siderúrgico y textil no levantan cabeza. La solución de éstos cae dentro totalmente de la competencia del Plan de desarrollo no con medidas transitorias, sino con soluciones que, dejando a un lado problemas del momento, tiendan a resolver el auténtico problema de su dimensión y estructuración.

5.^a Aumento de las retribuciones al trabajo y falta de criterios en el establecimiento de una política nacional de salarios. Aun descontando los aumentos de precios, aumentaron considerablemente las rentas de los trabajadores, quizá a costa del margen de beneficios de las empresas, ya que la mayoría de los productos industriales se mantuvieron en sus precios. Hay que reconocer, además, que la productividad por hora de trabajo ha aumentado bastante debido en parte al trabajador y en parte al aumento de la inversión. Este aumento de productividad da un paso para que se puedan seguir fundamentando aumentos de salarios, pero de una forma estudiada y cauta, que deben afrontar el Plan, pues de lo contrario topáramos con el axioma económico—tan poco grato a algunos políticos—de que aumento de salarios, por encima de la productividad media del trabajo, se traduce en una inmediata alza de precios.

6.^a Grave situación del sector exterior, ceniciento de nuestra economía tal vez por recoger las presiones de los demás sectores. El resumen puede ser éste: Las importaciones “quieren seguir” creciendo a un ritmo del 34 por 100 anual acumulativo; las exportaciones no sólo se estancan, sino retroceden en algunos sectores. El problema es el de remediar esta situación, pues por mucho que queramos au-

mentar las exportaciones (un 10 por 100 acumulativo ya es considerable) y por mucha reserva de divisas que tengamos (mil millones de dólares), el déficit actual no podría mantenerse muchos años. El Plan de desarrollo ha de hacer frente a esto, pero esto lleva aparejado una serie de reformas estructurales, pues para exportar no basta con que existan y funcionen el crédito a la exportación y las desgravaciones fiscales, sino que nuestra agricultura resuelva sus problemas de base lo mismo que algunos otros sectores industriales.

En esta o parecida situación coyuntural va a hacer su aparición el Plan. De él conocemos las previsiones sobre la evolución de la economía en los cuatro primeros años que se avecinan. Son las siguientes:

CRECIMIENTO REALIZADO Y PREVISTO DE LAS PRINCIPALES VARIABLES ECONOMICAS

	Media 61-62 — %	Previsión — %
Producto nacional bruto	8,5	6,—
Importaciones	47,—	11,—
Consumo privado	8,—	5,5
Gastos corrientes del Sector Público	8,—	5,—
EXPORTACIONES		
Mercancías	2,4	10,—
Turismo	31,5	11,—
Aumento de la productividad en Agricultura	6,7	3,—
Idem, ídem en la Industria	7,8	5,5
Idem, ídem en los Servicios	4,—	4,—

Este cuadro macroeconómico va a pasar de ser una serie de conjeturas, a convertirse en un programa de política económica que hay que ejecutar. Una vez aprobado, quiere decir que el Gobierno se compromete a que, por ejemplo, el consumo del sector público aumente a un ritmo medio anual del 5 por 100. El crecimiento programado parece suave al lado del ritmo habido en el bienio 61-62, pero es que éste no puede sostenerse sin abocar a situaciones de grave tensión. Además hay que tener en cuenta que es acumulativo.

En lo que a nuestra rama afecta, se nos dice que la construcción de viviendas crecerá al mismo ritmo que el consumo privado, o sea al 5,5 por 100 anual acumulativo. Ello supone un notable esfuerzo que tiene que llevar consigo una gran labor por racionalizar la inversión pública. Esto y unas medidas adecuadas, concretas y estudiadas de política económica—sin las cuales no hay Plan que valga por muchas previsiones macroeconómicas que haga—son las que podrán hacer creer que el milagro español pueda algún día ser una realidad. Esperemos, pues, la promulgación y divulgación de esas medidas que, repetimos, serán las únicas que permitan alcanzar los objetivos propuestos.