

Documentación

LA PLANIFICACION ECONOMICA (*)

Dr. R. ARGAMENTERIA GARCIA

Catedrático de Economía
de la Escuela Técnica Superior
de Ingenieros de Telecomunicación

I. PLANTEAMIENTO

La encíclica "Populorum Progressio" vio la luz pública el 26 de marzo de 1967. Un año y medio transcurrido desde entonces es tiempo breve si se quiere considerar su proyección con una perspectiva histórica, pero quizás tiempo suficiente si se piensa que tal encíclica vino a recoger preocupaciones antiguas y aspiraciones de sectores enteros de la población mundial y en particular de los pueblos hoy designados con el calificativo de subdesarrollados o en vías de desarrollo.

Como documento que recogió tales aspiraciones tuvo una acogida favorable, casi se podría decir que pocos fueron los detractores, porque en todos había un sentimiento de conocer la realidad que allí se denunciaba. La única cuestión que surge cuando ha transcurrido poco tiempo, pero sí el suficiente en las condiciones antedichas, es si realmente su contenido y sobre todo su meditación han sido bastantes para remover aquellas conciencias que aún comprendiendo la verdad de lo que se dice estaban demasiado familiarizadas con esa misma realidad.

Como "traquilizante" de tales conciencias saltó en seguida la idea de que para hacer frente a tales situaciones era menester cambiar estructuras. Y el cambio estructural no es cuestión de días, ni de meses, es cuestión, a veces, de generaciones. ¿Por qué iba a cargar esta generación con el enorme peso de tal cambio? He aquí el gran error de quienes, respon-

(*) Ponencia presentada en la II Mesa Redonda, celebrada en el Valle de los Caídos, para estudiar "la proyección de la *Populorum Progressio* en la sociedad contemporánea".

sables de una situación, ya individual, corporativa o nacional, sigan pres-
tando oídos casi sordos al llamamiento de la encíclica.

Pero afortunadamente la "Populorum Progressio" no es dubitativa, está redactada en términos clarísimos. Repetidas veces hemos oído: "Ideas claras", muy claras. Pues bien, aquí las ideas se presentan con una absoluta nitidez y, lo que es más importante, con una urgencia que no permite pensar en que otras generaciones sean las que resuelvan los problemas. Esa urgencia exige de todos una acción inmediata en la medida de nuestras posibilidades, ya sean a escala individual, corporativa o nacional.

Mas la acción individual, siendo importante, no es aquí suficiente para hacer frente a tan inmensa misión. "Hay que llevar a cabo una acción solidaria en este cambio decisivo de la historia de la Humanidad". Es labor de pueblos enteros, ya que "los pueblos hambrientos interpelan hoy, con acento dramático a los pueblos opulentos". "Pensamos, dice el Romano Pontífice, que este programa puede y debe juntar a los hombres de buena voluntad con nuestros hijos católicos y hermanos cristianos."

Desde el punto de vista económico, y por supuesto desde un planteamiento social, es precisa la planificación. Son necesarios los inventarios de bienes reales y potenciales y programar una acción que lleve al máximo aprovechamiento de los mismos en el menor espacio de tiempo. El orden de tareas de esta dimensión resulta imprescindible.

En este planteamiento general, la guía básica, a la luz de la "Populorum Progressio", tiene que ser el punto 33 de la misma. "La sola iniciativa individual y el simple juego de la competencia no serían suficientes para asegurar el éxito del desarrollo." El individualismo, que para muchos aspectos de la vida es conveniente, para salvar de la "miseria no merecida" a pueblos enteros no es suficiente. Tampoco puede serlo el libre juego de la competencia. No es que este sistema económico, mejor diríamos de mercado, no sea aceptable, lo es en determinadas condiciones, también económicas, y no lo es en otras. Cuando las fuerzas que operan en el sistema sean sensiblemente equivalentes, la libre competencia es, sin duda alguna, el sistema más idóneo. Cuando las fuerzas son distintas, difícilmente se puede hablar de "libre" competencia. Las fuerzas mayores operarán, aun sin quererlo, mediatizando a las débiles, y cuando, como en la situación actual, la inercia es factor decisivo, nunca podría pensarse que del libre juego de las fuerzas en acción surgieran el

equilibrio y el bienestar que se desea para grandes sectores de la población.

Quizá sea el individualismo una de las mayores taras para esta misión, sobre todo si se tiene en cuenta que es innato a muchas sociedades, o mejor a los componentes de muchas sociedades. Se ha dicho, y con razón, que "el español vive con una sociedad, pero jamás inmerso en ella. Su personalidad está recubierta de pinchos que se erizan peligrosamente ante el intento de colaborar en cualquier empresa. En ciencia esto se llama labor de equipo y su falta ha sido muchas veces reconocida como determinante de la lentitud del progreso español". "Por ello la organización a la que no hay más remedio que pertenecer, la del Estado, es mirada con suspicacia" (Díaz-Plaja: "El español y los siete pecados capitales").

Es por este individualismo por lo que en la mayoría de los países, y por supuesto en España, ha sido preciso, aún con la enemiga de muchos, que el Estado interviniera en distintos aspectos de la vida económica, señalando objetivos de la más variada índole —sociales, políticos, económicos, financieros—, dictando una legislación adecuada, obligando reiteradamente a su cumplimiento, intentado en este, como en otros aspectos, acabar con la expresión "Las leyes se acatan, pero no se cumplen".

Bien es verdad que para esa acción solidaria, difícil, pues exige muchas veces un cambio de mentalidad —cambio estructural por excelencia—, es preciso crear los alicientes y estímulos debidos. Un terreno tan difícil y movedizo como es una mentalidad nacional exige unos alicientes suficientes y con ello también unos esquemas atractivos, debidamente vigilados y controlados. Esto es lo que la encíclica "Mater et Magistra", la doctrina Pontificia anterior, y la propia "Populorum Progressio", recuerdan: los programas son necesarios para "animar, estimular, coordinar, suplir, integrar".

Las tres palabras últimas piden una aclaración: coordinar es posiblemente lo más difícil y lo más importante. El individualismo no es sólo de personas naturales, sino también de personas morales. Una planificación con miras a un desarrollo impele a una acción coordinada, sin la cual el anhelado equilibrio propio de todo programa deja sin cumplir los objetivos. El equilibrio no solamente no se consigue sino que lleva, valga el símil, a una criatura monstruosa, con gran cabeza, piernas reducidas, etc.

Suplir es otro de los términos difíciles de comprender cuando se trata de respetar la libertad individual y simultáneamente hay que atender a

una planificación. ¿Cuándo empieza la necesidad de suplir? ¿Cuándo se considera agotada la vía individual y la iniciativa privada?

Integrar. No es preciso hacer aquí una teoría sobre el efecto multiplicador de las fuerzas que actúan en común. Pero fácilmente se comprende que integrar no es yuxtaponer, sino aunar esfuerzos, de donde se deriva una resultante de mucha más potencia que la simple suma de las componentes.

Toda esta acción es imprescindible, sin que por ello la libertad individual se perjudique. Toda esta acción es ineludible cuando se quiere resolver problemas de carácter general. Ahora bien, ¿a quién corresponde esta acción? Únicamente puede corresponderle a un ente o sujeto que estando por encima de todos los particulares esté constituido prácticamente por éstos. Con el nombre de Estado, o con el nombre de poder o con el nombre de poderes públicos, o con cualquier otro nombre, tiene que ser un ente dotado de poder, de posible acción coactiva y coercitiva el que determine los medios y los fines, que estimule, que aliente, que coordine, que supla cuando sea preciso y, sobre todo, integre.

Este ente no puede ser más que el Estado o los poderes públicos. Claramente lo dice la encíclica cuando afirma: "Toca a los poderes públicos escoger y ver el modo de imponer los objetivos que hay que proponerse, las metas que hay que fijar, los medios para llegar a ellas, estimulando al mismo tiempo todas las fuerzas agrupadas en esta acción común".

Los objetivos son fáciles de determinar. La doctrina económica los viene proclamando permanentemente: elevar la renta nacional, distribuir la renta, eliminar el paro, fomentar las relaciones económicas internacionales. Pero estos objetivos, más que principales, fundamentales, requieren una concrección, una concrección que es la que presenta las mayores dificultades. Véase el caso de la selectividad de sectores, que constituye una de las cuestiones básicas en los planes de desarrollo de España.

Por otro lado "hay que asociar la iniciativa privada con los cuerpos intermedios". ¿Cuáles son esos cuerpos intermedios? Sin duda alguna, las asociaciones de hombres, que en conjunto pueden determinar las necesidades de carácter más general. Y es aquí donde surge una pregunta fundamental: ¿ante un problema de tal dimensión, como el que se quiere abordar en la encíclica, cualquier tipo de asociación es válida? En principio, "un pluralismo de las organizaciones profesionales y sindicales es admisible", siempre que la libertad y la dignidad humana queden a salvo.

Ante esta gran tarea, ¿quedarían a salvo esa dignidad y libertad, teniendo en cuenta la inercia a que antes hacíamos referencia? ¿No podría ser un "divide y vencerás" el fomentar en ciertas ocasiones el pluralismo cuando fuerzas de tan distinto poder e historia están en juego?

En todo caso, lo que no admite dudas es que la planificación no puede ser arbitraria ni puede encerrar una colectivización integral que niegue la libertad y ejercicio de los derechos de la persona humana. Una cosa es señalar unos objetivos en orden al bien común, dentro de los cuales se pueda actuar con libertad, y otra muy distinta transformar al ser humano en un autómatas a quien toda la iniciativa le esté vedada.

Siguiendo las líneas de este planteamiento general de la planificación y de su proyección en la sociedad actual, se observa en la sociedad contemporánea una indiscutible tendencia a realizar un desarrollo económico considerando al desarrollo social como una consecuencia. Es un sofisma indiscutible. Un desarrollo económico nadie duda que supone un incremento de la producción, mayores bienes y, en principio, potencialmente, mejor satisfacción de necesidades. Mas, ¿qué necesidades? ¿Las de todas las personas de la sociedad, o si se quiere de la Humanidad? ¿O las necesidades de grupos, con lo que se arriesgue a aumentar todavía más la riqueza de los ricos y la potencia de los fuertes, confirmando así la miseria de los pobres y añadiéndola a la servidumbre de los oprimidos?

Este aumento de riqueza, si existe, tiene que ser para reducir las desigualdades, combatir las discriminaciones, etc.; en resumen, tiene que ser al servicio del hombre, de la persona humana en general.

Por ello la planificación, los programas, en síntesis, el logro del desarrollo tiene que ser armónico en lo económico y en lo social. Postergar éste al resultado de aquél es arriesgar el desarrollo a que sea una acción sin efectos saludables para toda la colectividad. Han de programarse simultáneamente. Es lo que señalan todos los tratadistas de política económica cuando señalan que los fines son "aumentar la renta nacional" y "distribuirla adecuadamente". De nada sirve aumentar la renta nacional en cifras absolutas si luego queda sin distribución adecuada. "No basta promover la técnica para que la tierra sea humanamente más habitable." Ejemplos hay de países que tienen regiones plenamente desarrolladas, pero que, por falta de una política de distribución adecuada, se encuentran con otras regiones en un estado de auténtico subdesarrollo. "Decir desarrollo es, efectivamente, preocuparse tanto por el progreso social como por el crecimiento económico."

La acusación que la encíclica hace a la tecnocracia es tajante y digna de ser meditada: "La tecnocracia de mañana puede engendrar males no menos temibles que los del liberalismo de ayer". En efecto, los progresos técnicos auténticamente deslumbran y parece que tales adelantos están contribuyendo directamente a esa mejor distribución de la renta, cuando la realidad, muchas veces, es otra muy distinta. Los grandes progresos en el mundo de las comunicaciones, ¿benefician directamente a los pueblos que se han dado en llamar subdesarrollados? Las nuevas técnicas hidráulicas, ¿llegan a los pueblos auténticamente sedientos? Si no llegan, ¿es por razones técnicas o económicas?

"Economía y técnica no tienen sentido sino es por el hombre a quien deben servir." "El hombre no es verdaderamente hombre más que en la medida en que, dueño de sus acciones y juez de su valor, se hace él mismo autor de su progreso, según la naturaleza que le ha sido dada por su Creador y de la cual asume libremente las posibilidades y las exigencias."

Es algo en que, en una planificación técnicamente estudiada, que es como se puede concebir una acción de tal naturaleza, caen frecuentemente los técnicos y en especial los economistas. A la economía llegan los técnicos muchos caminos. Uno frecuente es el de la intuición por lo atractivo de las cuestiones que trata, por lo vivo de los problemas que aborda. Pero muchas veces se fijan únicamente en la rentabilidad de las acciones que propugnan, sin darse cuenta de cuál va a ser el fin último de esa rentabilidad. La prosperidad material se transforma desgraciadamente en el objetivo de sus investigaciones, sin tener en cuenta que ello es una interpretación materialista de la economía que no puede admitirse, aunque los estudios realizados sean de una perfección técnica absoluta, dentro de lo humano. A esta respecto, el punto 41 de la encíclica guarda, mejor dicho hace, un alegato claro: "Los pueblos pobres, jamás estarán suficientemente en guarda contra esta tentación que les viene de los pueblos ricos. Estos presentan con demasiada frecuencia, con el ejemplo de sus éxitos en una civilización técnica y cultural, el modelo de una actividad aplicada principalmente a la conquista de la prosperidad material".

Por último está la cuestión de futuro. Ante la realidad presente, es innegable que las soluciones, en principio, parece que deben ser de urgencia. Sin embargo, las soluciones tienen que tener el doble carácter que los economistas llaman de coyunturales y estructurales. Coyuntura-

les, del momento, pues los problemas están vivos, existen ya, y como tales hay que hacerlos frente. De ahí que la acción no pueda ser demorada bajo pretexto de su aparente y real dificultad. Estructurales, pues es un mundo mejor el que se busca y de nada serviría una acción inmediata que solamente resolviera una situación de presente, olvidando las consecuencias en un futuro próximo y lejano.

Este es el gran problema y la gran dificultad de la planificación. A veces hay que sacrificar un resultado espectacular presente en aras de un resultado en el futuro mucho más firme. La gran dificultad de la política en general, y de economía en particular, es la previsión. "Pan para hoy, hambre para mañana", no puede ser admitido en una acción planificadora. En todo caso, al revés tendría más sentido. Es cierto que los programas pueden ser a corto y largo plazo, pero la planificación en general tiene que ser a largo plazo, escalonando las acciones y perfeccionando la acción en cada uno de esos escalones. ¿Qué sentido tendría un Plan de Desarrollo para cuatro años y nada más? Un Plan de Desarrollo a tiempo limitado, por amplio que éste sea, debe ser siempre la base de otro plan posterior. Por ello la enorme dificultad de los primeros planes, ya que ellos condicionan toda una acción a largo plazo. Los planes deben ir fijando objetivos próximos que conduzcan a objetivos finales, a veces a muy largo plazo. Es erróneo interpretar que lo primero es hacer, por ejemplo, cambios de estructuras, cuando éstas precisan de mucho tiempo para luego hacer los planes concretos de desarrollo. Quizás por ir demasiado lejos se quedarían siempre demasiado cerca.

"En efecto, un programa es más y es mejor que una ayuda ocasional dejada a la buena voluntad de cada uno." Supone estudios profundos, fijar los objetivos, determinar los medios, aunar los esfuerzos, a fin de responder a las necesidades presentes y a las exigencias previsibles. Más aún, sobrepasa las perspectivas del crecimiento económico y del progreso social: da sentido y valor a la obra que debe realizarse.

Realmente todo lo consignado en la "Populorum Progressio", como era lógico, ya había sido señalado expresamente en anteriores documentos pontificios y muy recientemente en la constitución "Gaudium et Spes". Allí se habla de la necesidad de reformar estructuras de la vida económica; se hace, como luego veremos, una alusión a los aspectos modernos de la vida económica; a los principios reguladores de esa misma vida; a la política de inversiones y a la política monetaria, entre otros aspectos de no menor interés y actualidad.

Ante todo el aspecto humano de la cuestión y la necesidad de una armonía perfecta entre el desarrollo económico y social: "Los pueblos que están en vías de desarrollo entiendan bien que han de buscar expresa y firmemente, como fin propio del progreso, la plena perfección humana de sus ciudadanos".

El aspecto de la solidaridad humana queda bien reflejado en la misma constitución cuando en el punto 86 afirma: "Los pueblos ya desarrollados tienen la obligación gravísima de ayudar a los países en vías de desarrollo..." "Es deber de la comunidad internacional regular y estimular el desarrollo, de forma que los bienes a este fin destinados sean invertidos con la mayor eficacia y equidad".

Y de nuevo la acusación a la tecnocracia, cuando al tratar de la posible necesidad de reformar las estructuras, se dice textualmente: "Hay que prevenirse frente a soluciones técnicas poco ponderadas y sobre todo aquellas que ofrecen al hombre ventajas materiales, pero que se oponen a la naturaleza y al perfeccionamiento espiritual del hombre".

No menos de actualidad es la cuestión de los desequilibrios económicos y sociales. Expresamente se mencionan los que se producen tanto entre sectores agrícolas, industriales y de servicios como entre las distintas regiones de un mismo país. Y de nuevo el aspecto humano, al decir que los hombres de nuestro tiempo son cada vez más sensibles a estas disparidades, al estar plenamente convencidos, ante la amplitud de las posibilidades técnicas y económicas del mundo moderno, de que este "estado funesto de cosas puede y debe ser corregido". Por ello se insiste en la necesidad de muchas reformas en la vida económica y social y un cambio de mentalidad y de costumbres.

La idea de coordinación y de colaboración para el desarrollo sale a la luz en el punto 65 de esta constitución, pero lo hace siempre teñido del imprescindible tinte humano que es la base general de toda esta exposición: "no debe quedar el desarrollo económico en manos de unos pocos o de grupos económicamente poderosos en exceso, ni siquiera en manos de una sola comunidad política, ni de ciertas naciones más poderosas. No se puede dejar el desarrollo al libre juego de las fuerzas económicas ni a la sola decisión de la autoridad pública.

Es seria la preocupación por las enormes desigualdades económico-sociales. "Para responder a las exigencias de la justicia y de la equidad hay que hacer todos los esfuerzos posibles para que, dentro del respeto a los derechos de las personas y a las características de cada pueblo,

desaparezcan lo más rápidamente posible las diferencias económicas, verdaderamente monstruosas, que vinculadas a discriminaciones individuales y sociales existen hoy y frecuentemente aumentan.”

Por último, para no hacer más larga esta exposición inicial del planteamiento del tema que nos ocupa parece imprescindible hacer una brevísima alusión a las consideraciones acerca de las inversiones y de la política monetaria. “Las inversiones deben orientarse a asegurar las posibilidades de trabajo y beneficios suficientes a la población presente y futura. Los responsables de las inversiones y de la organización de la vida económica, tanto los particulares como los grupos o las autoridades públicas, deben tener muy presente estos fines y reconocer la grave obligación de vigilar, por una parte, para que se provea de lo necesario para una vida decente tanto a los individuos como a toda la comunidad y, por otra parte, de prever el futuro y establecer un justo equilibrio entre las necesidades actuales del consumo, individual y colectivo.”

Resalta de este párrafo el aspecto previsión a que antes aludimos: población presente y futura; y lo mismo cuando se menciona exactamente “prever el futuro”, que es como venimos afirmando la gran complicación de un estudio planificador, que de tal se precie.

No menos importante es la idea de equilibrio. Aquí se habla de equilibrio entre las necesidades actuales de consumo individual y colectivo. Más, realmente, el equilibrio es otro de los aspectos que trasciende de lo meramente consuntivo a todos los restantes puntos de la vida económica y social.

A fin de cuentas equilibrio es también “tomar las precauciones precisas para que los económicamente débiles no queden injustamente afectados por los cambios de valor de la moneda”, que se aborda en el punto 70 de la misma constitución.

Este es, en síntesis muy apretada, el planteamiento que de la “planificación económica” hace la “*Populorum Progressio*” recogiendo doctrina pontificia anterior. Principios todos ellos que el técnico, el político y sobre todo el economista no parece que deban olvidar en las circunstancias actuales. Planteamiento de presente y de futuro. Ahora bien: ¿se aplica realmente? Se van poniendo las bases para ir corrigiendo las situaciones que se denuncian en la encíclica. Sin pensar en los resultados espectaculares que en muchos casos no podrán verse sino conseguirse muy paulatinamente, ¿se ve una buena voluntad de acción concreta “en favor del desarrollo integral y del desarrollo solidario de la humanidad”?

A estos interrogantes es a los que quisiéramos contestar afirmativamente, y realmente lo podemos hacer así aunque con ciertas reservas. No sabemos a fe cierta si los resultados positivos que observamos son consecuencia de una inercia indiscutible o son proyección de la "Populorum Progresio" o de ambas cosas a la vez.

Es lo que tratamos de analizar en las páginas siguientes.

II. JUSTIFICACION DE LA PLANIFICACION ECONOMICA

Tres puntos concretos estimamos que pueden darnos la justificación de la planificación económica desde un punto de vista real, ajeno a los aspectos religiosos, aunque indiscutiblemente en muchos casos se vea influida por éstos y en particular por la doctrina de la Iglesia católica.

Estos puntos son:

La complejidad de los fenómenos económicos.

El aprovechamiento de los recursos potenciales.

La acción en equipo y la organización en general.

a) *La complejidad de los fenómenos económicos.*

Se habla con frecuencia de la distinta importancia y complejidad de los fenómenos macroeconómicos y de los microeconómicos como si realmente la solución de los problemas fuera totalmente distinta en un caso que en otro. Es cierto que hay períodos de la Historia Económica en los que podría establecerse una distinción clara. No es que el momento presente no sean cuestiones con diversidad de matices lo suficientemente marcados como para que se las trate con idéntico método. Pero lo cierto es que las grandes cuestiones de planificación no difieren ni en técnicas ni en procedimientos; la distinción estriba muchas veces en la magnitud de los parámetros que entran en acción.

Tanto en unos como en otros aspectos están los hombres con la dificultad que encierran en cuanto a sus reacciones, y en ambos están las extrapolaciones como métodos de previsión con todo el riesgo que esto comporta en la mayoría de los casos. En ambos casos están las interrelaciones de unos sectores con otros, que si en la empresa o en la unidad microeconómica son más fáciles de controlar que en la macroeconómica no por eso dejan de ser objeto de técnicas complicadas aunque susceptibles de aplicarse en las mismas otras técnicas, como las matemáticas, que se presentan como un instrumento valiosísimo.

Desde que Leontieff elaboró sus tablas "in-put" "out-put" hasta los perfeccionamientos siguientes de Vera-cao-pina o de Chenery, el problema de las complejidades de los fenómenos económicos quedó tan manifiesto que incluso se llegó a pensar que al poderlo reducir a una matriz con la consiguiente expresión numérica se había conseguido la solución de los problemas de planificación.

Lo único cierto que se había logrado era un instrumento imprescindible para la planificación, pero la complejidad seguía subsistiendo. La técnica de los modelos como el "Ragnar-Fhris y tantos otros, son otros tantos instrumentos. Más la tarea planificadora se imponía como síntesis de la previsión de futuro, y aprovechamiento de los recursos reales y potenciales.

El esquema clásico de las dos corrientes real y monetaria, esquema sencillísimo de exponer, en el fondo no es más que el reflejo de la complejidad de los fenómenos de esta índole y el testimonio elocuente de la necesidad de lograr un equilibrio permanente entre todas las fuerzas que están en juego en un sistema económico.

Por otra parte los desequilibrios se ofrecían en tal grado con sus repercusiones sociales que tanto el economista como el político han tenido que enfrentarse con tareas más amplias que vinieran a dar solución no sólo a los problemas del momento sino, más aún, a los del futuro. Han sacrificado soluciones momentáneas que en el fondo no hacían más que acentuar las discriminaciones y diferencias entre personas y grupos o entre regiones de un mismo país y lanzarse a los llamados Planes de desarrollo que no son más que planes a largo plazo buscando ese equilibrio y sobre todo una acción de conjunto. Se ha querido extender a toda una colectividad nacional o regional lo que en el ámbito de la empresa se hacía, ya que a estas unidades de producción se las ve en conjunto con más facilidad que se observa toda una comunidad nacional.

Su complejidad queda bien patente en la definición de desarrollo económico que da Kindleberger, en donde puede apreciarse como tal complejidad obliga a una acción de conjunto: "El crecimiento puede muy bien implicar no solamente un aumento de producción, sino también una mejor utilización de los factores y un incremento en la eficacia. El desarrollo va más allá, comprendiendo los cambios en la estructura de la producción y en la asignación sectorial de los factores. Por analogía con el ser humano, forzar el crecimiento supone actuar sobre la estructura o el peso mientras que acentuar sobre el desarrollo implica

atender a los cambios en la capacidad funcional." "El crecimiento y el desarrollo corren paralelos por lo menos hasta el punto en el que la economía pierde su capacidad para adaptarse a la variación de las circunstancias. En las primeras etapas cualquier economía que crezca es normal que se desarrolle y viceversa. Pero el problema de los países que han alcanzado un desarrollo y crecimiento considerables consiste en mantener el crecimiento." "Los países menos desarrollados y los de bajo nivel de rentas no son idénticos aunque las categorías se asemejan en una gran medida."

Luego la necesidad del desarrollo es notable, pero los factores y circunstancias que en el mismo intervienen son enormes. Luego si por un lado la complejidad de los fenómenos económicos se manifiesta, dado el incremento de la población, los propios avances técnicos, el aumento del nivel de vida en determinados sectores, etcétera, no menor es la complejidad de la planificación y de la elaboración de los planes de desarrollo como reflejo o síntesis de la aludida planificación.

Por otra parte está la cuestión de los recursos. La planificación lo primero que ha de realizar es un inventario de las posibilidades que se tienen. Con ese inventario hacer la distribución adecuada en orden a conseguir una mayor rentabilidad y por ende una mejor satisfacción de las necesidades de toda la colectividad. He aquí otra de las grandes tareas, no siempre fácil, que ha habido que ir realizando cuando se ha querido iniciar un Plan de Desarrollo en cualquier país. No sólo la enumeración de lo que se tiene sino el valor de lo pesédo, tanto intrínseco como extrínseco. La falta de recursos reales es la gran dificultad, y de ahí el que no se trate de repartir miseria sino de aprovechar lo que se tiene de la forma más conveniente.

Ahora se comprenderá que en la empresa por muy grande que ésta sea hay más facilidad para estos inventarios y esta distribución de recursos y su aplicación idónea. Más la técnica es prácticamente la misma. Los problemas económicos de equilibrio general son los mismos aunque con mayor complicación en un caso que en otro.

Lo importante es consignar que la planificación ha surgido de esa complicación de la vida económica. Del innumero de actividades nuevas que van viendo la luz, de la imposibilidad de considerar un sector por importante que sea o minúsculo que se presente como un compartimento estanco sin relación con todos los demás; de ver como el crecimiento, no el desarrollo, de un sector lejos de mejorar la situación general provo-

ca desajustes y desequilibrios que conducen a una situación peor que la preexistente.

Planificar, en el fondo no es más que ordenar con previsión de futuro. Y en este orden general aparece el hombre como factor primordial y por encima de todos los demás.

b) *Aprovechamiento de los recursos potenciales.*

Tema singular en la planificación económica es el de los recursos potenciales. Reiteradas veces los Papas han venido indicando que hay zonas inmensas del mundo aún inexploradas con gran cantidad de recursos que bien aprovechados supondrían la instalación en tales zonas de grandes cantidades de personas y de colectivos humanos. Lo han expuesto reiteradamente cuando se ha hablado de teorías Malthusianas o cuando se ha señalado la necesidad de limitar los nacimientos, pues para una vida adecuada los recursos de que se disponen van siendo cada vez más insuficientes.

Una vez más la doctrina pontificia ha puesto el dedo en la llaga. Si una planificación se reduce a lo que se posee y no se piensa más que en los medios reales de que se dispone, el desarrollo podrá conseguirse en cuantía mucho menor que cuando entran en juego los factores o recursos potenciales que la naturaleza brinda en forma superabundante. Otra vez aquí se ve la gran misión del hombre cuando con verdadero interés se entrega a una tarea de desarrollo económico.

Es cierto que muchas veces aparece una especie de círculo vicioso. No hay recursos reales suficientes para que afloren los que están en estado potencial. No hay posibilidad de descubrir nuevas fuentes de riqueza porque no hay medios materiales que utilizar con tal fin.

Aparecen aquí dos cuestiones o ejemplos que dan un profundo mentís a tal afirmación. Si alguna actividad económica está hoy en auge es la exportación de técnica. Es la elaboración de proyectos técnicos por unos países para el desarrollo de otros. Todos los países desarrollados rivalizan en esta ingente tarea de hacer estudios técnicos que permitan a otros un desarrollo adecuado. Entidades hay que lo reflejan: *Italconsult*, entidad italiana de estudios y proyectos técnicos que en Iberoamérica desarrolla esta labor aportando estudios que dan base para el desarrollo de regiones enteras. Alemania, Estados Unidos, etc., aparecen constantemente. España no se queda atrás: así es el caso de los estudios técni-

cos para la zona Ica-Pampas, en Perú, o los Riegos de Santo Domingo en Venezuela, o los estudios para el desarrollo de las regiones de Mendoza, San Luis y San Juan en la Argentina realizada por empresas españolas creadas algunas de ellas para ese mismo objetivo.

Por otro lado está la acción de las entidades internacionales de financiación, bien sean entidades de ámbito regional o mundial. El Banco Americano de Desarrollo, el Banco Mundial, etcétera. No hay duda que estas entidades nacieron antes que la "Populorum Progressio", pero no es menos cierto que tales entidades en general tratan de coadyuvar a una acción general que redima a pueblos o a regiones enteras. Muchos de los proyectos a que antes aludíamos estarán financiados en su realización posterior por tales entidades. Es conocido que las mismas no actúan en forma altruista, pero no es menos cierto que ponen a disposición de otros, fondos que de ninguna manera hubieran podido conseguir.

Aquí la teoría del efecto multiplicador es innegable y el aprovechamiento de recursos potenciales es la consecuencia inmediata como base de toda planificación.

c) La acción en equipo y la organización en general.

Ya hemos hablado anteriormente del individualismo y de sus consecuencias. La magnitud de estos trabajos indica sin necesidad de grandes argumentos que la acción conjunta es imprescindible.

No es menos cierto que si la acción en equipo es una consecuencia de la complejidad de una labor a realizar, inversamente también es verdad: la existencia de equipos de acción impulsa a acciones nuevas. Esto creemos que también ha influido en la planificación económico-social. Se ha visto que los equipos de trabajo en las empresas eran fuentes de ideas y de una actividad más rentable. Las ideas de un miembro de un equipo de trabajo es automáticamente perfeccionada por los restantes componentes del grupo. Una idea surgida en una discusión de grupo, incluso al margen de lo tratado, da lugar posteriormente a acciones de gran valor y rentabilidad.

La complejidad de las acciones económicas han obligado a la constitución de equipos, los cuales a su vez han visto que su acción podía extenderse a ámbitos más extensos. Así de planes regionales como el del "Tennessee Walley Authority" o del "Mediodía Italiano", se ha ido pasando a planes nacionales de desarrollo allí donde ha sido factible.

Si en la empresa industrial surgió en su momento los llamados comités de dirección, comité de fábrica y las conferencias de taller así en la vida nacional se ha visto que podía generalizarse tales experiencias pasando a Consejos Económicos provinciales, regionales o nacionales.

Con la organización como rama de la Economía de la Empresa se hace posible aumentar su radio de acción. Los técnicos de organización están actuando constantemente y perfeccionando su labor anterior. Algo similar ocurre con la macroeconomía. Los planificadores de un principio van actuando permanentemente. Los que en un principio trataron un tema parcial y lo logran, ven la posibilidad de una acción de mayores vuelos. Así creemos que la planificación es otro de los frutos de la organización como ciencia o como rama de una ciencia.

Se justifica, pues, la planificación técnicamente hablando; quisiéramos afirmar que humanamente también.

III. BINOMIO LIBERTAD - PLANIFICACION

Es evidente que toda la doctrina pontificia y en general la doctrina político-económica occidental propugnan como derecho indiscutible el de la *Libertad* del individuo. Libertad que es esgrimida constantemente en los programas políticos y de ella se hace bandera en contra a veces de los más sagrados. Se trata de un término sugestivo, importante, pero no siempre bien comprendido. La libertad nadie la niega, y es el derecho humano inherente a su propia naturaleza. Más en cuestiones económicas presenta a veces matices que bien podrían calificarse de contradictorios.

Si el sujeto económico es libre para llevar a cabo su actividad en orden a la satisfacción de necesidades no se comprende muchas veces el porqué de que esa misma actividad tenga que estar sujeta a unas reglas o normas que aparentemente al menos son contrarias a esa libertad.

Quizá la simple consideración de que el sujeto económico no vive aislado, sino que ha de desarrollar su actividad en una sociedad a la que pertenece podría aclarar algo la cuestión. En economía las necesidades se clasifican en tres grupos básicos: particulares o privadas, generales y públicas. Pues bien, las necesidades públicas son aquellas que el hombre siente precisamente por no vivir aislado, sino por vivir en una comunidad. Para que un hombre realice su actividad cuando hay otros

miembros de la colectividad que también realizan la suya es preciso al menos un respeto mutuo que obliga a encuadrarse en un marco dentro del cual se mueva cada uno. O dicho en otras palabras, es la propia complejidad de los fenómenos económicos los que hacen que surjan normas y reglas sin las cuales el sujeto por mucho que lo intentara no podría actuar con lo cual su libertad prácticamente no existiría.

Nadie niega que precisamente la libertad se define como uno de los fines fundamentales de la política económica: "Progreso, estabilidad, justicia y libertad" es en la nomenclatura de Boulding la tetralogía de la política en sentido económico. Más no se concibe cómo una cuestión aislada, sino que es el conjunto de los cuatro conceptos o vocablos lo que da sentido a la teoría de este autor. Difícilmente se puede hablar de progreso sin un orden, sin una organización; más difícil es hablar de estabilidad, al fin de cuentas de equilibrio, sin que se logre una armonía entre todas las fuerzas del sistema, y, por tanto, la acción humana entre ellas; mayor dificultad presenta el concepto de justicia sino es sobre la base de unas reglas que permitan la satisfacción armoniosa de todas las necesidades.

Entonces ¿cuál es la contradicción entre libertad y planificación? Realmente no hay tal contradicción, es que la libertad tiene que venir afectada de un calificativo importante: responsable. Libertad responsable. La responsabilidad del hombre en su misión económica o no económica. La responsabilidad ante la tarea común y dentro de ella el mismo respeto a la libertad de los demás sobre la base de respeto a su propia libertad; la responsabilidad no sólo de presente, sino ante el futuro. En suma, una libertad que se responsabilice ante sí mismo, ante los demás y ante las futuras generaciones.

En síntesis la libertad individual exige ante la complejidad del mundo económico una planificación u orden para ser auténticamente libertad. Lo demás será aparente o falsa libertad, pero no auténtica. Piénsese en la circulación diaria actual. ¿Sería posible, sin unas normas de circulación impuestas, que el usuario de un automóvil pudiera ir de un sitio a otro? Si todo el mundo actuara "libremente" ¿sería posible moverse?

Aunque se refiere a la "libertad religiosa", el Concilio Vaticano II plantea en la "Declaración sobre la libertad religiosa", el tema de la libertad responsable, y que bien puede aplicarse a otras esferas como la que ahora nos ocupa: "La dignidad de la persona humana se hace cada

vez más clara en la conciencia de los hombres de nuestro tiempo, y aumenta el número de quienes exigen que los hombres en su actuación gocen y usen de su propio criterio y de una libertad responsable, no movidos por coacción, sino guiados por la conciencia del deber." "Piden igualmente la delimitación jurídica del poder público para que no se restrinjan demasiado los confines de la justa libertad tanto de la persona como de las asociaciones."

El simple análisis de este párrafo (primero de la Declaración) da su afirmación a lo antes señalado. Se habla de libertad responsable junto a la idea de gozo y uso de su propio criterio. Se habla sí, de delimitación jurídica del poder público, pero se añade a fin de que no se restrinjan "demasiado" los confines de la "justa" libertad. Trasládese todo esto al complejo del mundo económico en que se vive y se comprenderá cómo la libertad plena no tiene sentido en una sociedad como la actual. Habría que entrar en disquisiciones filosóficas, fuera de lugar, para ver cómo la libertad queda incólume a pesar de las circunstancias que obligan al sujeto económico a subordinarse a unas normas y a unos planes de carácter general.

Posiblemente el testimonio más elocuente y claro sea el punto 17 de la Constitución "Gaudium et Spes": "La orientación del hombre hacia el bien sólo se logra con el uso de la libertad, la cual posee un valor que nuestros contemporáneos ensalzan con entusiasmo. Y con toda razón. Con frecuencia, sin embargo, la fomenta de forma depravada como si fuere pura licencia para hacer cualquier cosa, con tal que deleite aunque sea mala. La verdadera libertad es signo eminente de la imagen divina en el hombre."

"La libertad del hombre se vigoriza cuando el hombre acepta las inevitables condiciones de la vida social, toma sobre sí las multiformes exigencias de la convivencia humana y se obliga al servicio de la comunidad en que vive." Pero si este testimonio es clasísimo no menos son las siguientes líneas de la misma constitución cuando dice: "Es necesario por ello estimular en todos la buena voluntad de participar en los esfuerzos comunes. Merece alabanza la conducta de aquellas naciones en la que la mayor parte de los ciudadanos participan con verdadera libertad en la vida pública."

Realmente la responsabilidad vigoriza la libertad humana. Es como una especie de freno a la acción sin un objetivo superior. La responsabilidad da sentido a la libertad bajo el signo de la solidaridad humana.

En nuestro terreno el "homo economicus" es una mera ficción apta para para determinados estudios abstractos, pero sin una proyección real.

Por fin no hay que olvidar que el uso que de la libertad haga cada hombre siempre tendrá que supeditarla a su propia salvación. Es quizá la primera cortapisa que se pone a la libertad individual, la primera y la fundamental. "El hombre dotado de inteligencia y libertad es responsable de su crecimiento y de su salvación" ("Populorum Progressio").

Y la responsabilidad surge una y otra vez en los documentos pontificios. Es la misma encíclica la que señala, recordando a la "Gaudium et Spes", que en algunas regiones parte de la población está privada de casi todas las posibilidades de iniciativa personal y de responsabilidad.

La doctrina de la Iglesia católica, es difícil de agotar cuando se aborda este importantísimo tema de la libertad y de las limitaciones de esa libertad con aparente contrasentido, pero clarísimo en su fundamentación. Cosa análoga a lo que ocurre con aquellos documentos mundiales que también se esgrimen muchas veces parcialmente por aquellos que los utilizan como bandera a veces para ir en contra en el fondo de lo mismo que propugnan.

En el caso de la declaración de Derechos Humanos, tan aireada con motivo del llamado Año Internacional de los Derechos Humanos. En efecto, el artículo 18 dice y reconoce expresamente que "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión". Se añade: "Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar una religión". Pero es el propio artículo 18 el que en su párrafo tercero dice: "La libertad de manifestar su propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la Ley que son necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades fundamentales de los demás."

Libertad sí, pero con limitaciones impuestas sobre todo por el respeto a los derechos y libertades de los demás. Entonces como al planificar lo que se va buscando es la satisfacción de necesidades de la colectividad, es evidente que la libertad de los sujetos económicos tiene que estar sometida a esa misma limitación.

Por si fuera poco, el artículo 19 de tan importante documento establece que nadie será molestado a causa de sus opiniones, pero en el punto tercero también se establece:

El ejercicio del derecho previsto en este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales.”

“Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos de los demás o para la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública.” Las mismas limitaciones en cuanto al derecho de asociación.

Una lectura atenta de los llamados Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o de Derecho civil y político, conducen a la misma conclusión, es decir, respeto máximo a la libertad, pero siempre con las cláusulas de salvaguarda que son imprescindibles en una sociedad o para los miembros de una sociedad” (1).

Con estos razonamientos es como toma sentido la expresión “indicativo para la iniciativa privada y vinculante para la actividad pública”. Hay que respetar la libertad individual, pero hay que satisfacer las necesidades del bien común.

Al Estado o a los poderes públicos corresponde velar por ese bien común que todo programa político acepta de una u de otra forma y la única forma de llevarlo a cabo en el terreno económico es utilizando precisamente los recursos que proporcionan la colectividad nacional para estimular, impulsar, aquello que la iniciativa privada no considera suficientemente atractivo desde el punto de vista de la rentabilidad, pero que la comunidad necesita.

Es evidente, por otra parte, que las inversiones públicas o sean las que proceden de fondos de toda la colectividad sirven de aliciente, pues con su realización inician actividades que por el efecto multiplicador presentan cuadros más atractivos que antes de llevarse a cabo. Esta es la doctrina aceptada explícitamente por la Iglesia. Estimular, coordinar, suplir, etcétera. Y esto es lo que se intenta con una planificación que sea vinculante para la iniciativa pública.

Es una forma de contribuir al bien común, contribución que por otra parte es una exigencia fundamental de la dignidad humana: “El deber de justicia y de caridad se cumple cada vez más contribuyendo cada uno al bien común según la propia capacidad y la necesidad ajena, promoviendo y ayudando a las instituciones así públicas como privadas que sirven para mejorar las condiciones de vida del hombre.”

Ei bien común encierra hoy infinidad de exigencias que no pueden descuidarse y por lo que hay que velar y atender. Vinculándose la inicia-

tiva pública a un programa o planificación se atienden tales exigencias en grado considerable. "Todo grupo social debe tener en cuenta las necesidades y las legítimas aspiraciones de los demás grupos."

Por otra parte este carácter vinculante supone una redistribución de la renta, objetivo básico de la política económica. Con el plan de inversiones públicas y sobre todo con la planificación se hace posible una redistribución al designar zonas o regiones como beneficiarias de las inversiones públicas llevando a ellas, por tanto, parte de la aportación común y posteriormente transformándose en zona de atracción lo que sin la inversión pública nunca hubiera supuesto aliciente o incentivo conveniente.

La planificación, por último, lleva consigo no sólo un criterio de selectividad regional, sino también de selectividad de sectores dentro de todo el sistema económico, suponiendo, en fin, el proceso de una distribución también entre tales sectores que coadyudan al equilibrio general, a elevar el nivel de vida, al bienestar económico como resumen.

Podemos, pues, concluir afirmando que el binomio libertad-planificación no encierra un contrasentido como de su mera lectura podría deducirse. Para que haya una auténtica libertad es preciso una planificación y casi nos atreveríamos a afirmar que sin planificación no está garantizada hoy la libertad.

"Cada hombre es miembro de la sociedad y de la humanidad entera" la solidaridad humana que se pide requiere un orden dentro de la libertad de la persona y del respeto que la misma se merece.

IV. TELEOLOGIA

Corto tiene que ser este apartado después de todo lo expuesto en los anteriores. Se trata casi de una consecuencia. La teleología de la planificación en su último grado es que esa planificación ha de conducir a un desarrollo, decimos desarrollo y no crecimiento, económico y social.

¿Se han concebido los planes de desarrollo de los distintos países bajo esta doble proyección? Cuando se analizan los planes franceses, italiano, o los mismos de la URSS, ¿se observa este doble aspecto en su integridad? Muchos han señalado que el término social es un mero apellido sin que el texto de los planes lo justifiquen plenamente.

Otros consideran, como ya hemos señalado anteriormente, que lo

social es una consecuencia de lo económico. También se ha señalado del I Plan de Desarrollo Económico y Social de España y ya empieza a afirmarse del II, todavía en vías de aprobación. Es cierto que un primer Plan de Desarrollo va muchas veces más hacia el crecimiento que hacia el desarrollo técnicamente hablando. Que tiene que ser en planes sucesivos en los que el desarrollo se vea con más claridad al irse modificando o corrigiendo los desequilibrios que en el primero se presentaron con el crecimiento de algunos sectores.

Es también cierto que la importancia ante un plan de desarrollo suele ser grande en enormes sectores de población y en particular entre los más oprimidos. Por ello se pide un desarrollo social sin darse cuenta que éste no puede ser previo a un auténtico desarrollo económico. Hay una especie de espejismo en lo social. Otra cosa muy distinta es que iniciado el desarrollo, éste sirva, por ser más crecimiento que desarrollo, para acentuar las diferencias entre los sectores aludidos. La existencia inmediata es una mejor retribución del trabajo, lógica aspiración que exige un aumento de la producción para que las dos corrientes, real y monetaria, vayan acompasadas y no se produzca el temible desequilibrio.

Recordemos la psicosis que existía en España en los meses anteriores a la puesta en vigor del I Plan de Desarrollo. Todo el mundo esperaba el Plan como la gran panacea. Parecía como si el 1 de enero de 1964 se fuese a levantar un telón, detrás del cual aparecería una España con riqueza abundante por todas partes y con un cambio radical del sistema económico. Esto que fue cierto y que supuso en parte cierta desilusión en los inexpertos pasa en parte con lo social ante un plan de desarrollo.

Se olvidan los procesos inflacionistas que por tal motivo pueden presentarse dando al traste con las ventajas que el Plan puede ofrecer con un poco más de paciencia. Bien es verdad que los procesos inflacionistas no se presentan sólo por estos movimientos que piden con insistencia mayor retribución del trabajo. Se producen por una tendencia excesiva al consumo, por el mantenimiento de paridades de la moneda nacional totalmente ficticios ante el exterior, por un exceso de gasto público, por la consiguiente insuficiencia de ahorro, etc.

De no procederse con prudencia lo social puede llevar a una espiral precios-salarios con sus nefastas consecuencias económicas.

Por otra parte, como se señala en el último informe del Banco de España los procesos de desarrollo tienen que ser de tal porte que se

sucedan los períodos de expansión y contracción dando la impresión de un tejer y destejer a todas luces no deseable.

Desarrollo económico y desarrollo social al unísono, pero siempre teniendo en cuenta las macromagnitudes dentro de las cuales el desarrollo ha de tener lugar para que lo sea con garantía de éxito. Así la renta nacional de un país no puede ser olvidada ya que es el tope fuera del cual cualquier proceso de crecimiento o desarrollo podría dar lugar a efectos negativos. Y al hablar de la renta nacional como tope no hay que olvidar que su incremento tampoco puede ser exagerado. Su ritmo de crecimiento en el desarrollo tiene que ser de tal índole que sea perfectamente asimilable para evitar distorsiones no menos desaconsejables. Hay países en los que el desarrollo en los primeros momentos ha alcanzado cifras de elevación de la renta nacional en conjunto que han motivado después períodos de recesión para llegar a una asimilación perfecta. Es cierto que es muy difícil determinar el tanto por ciento de renta acumulativa que debe marcarse en un Plan, pero la experiencia señala que un incremento del 5 al 6 por 100 en los tres primeros Planes (con un período de doce a quince años) es el adecuado para continuar después con incrementos del 3 al 4 por 100 en Planes sucesivos.

Cuestión ya señalada que no debe olvidarse es la del consumo. La propensión al consumo sobre todo en los primeros años de desarrollo o de Plan de Desarrollo suele ser una circunstancia innata a todos los Planes. Es lógico si se parte de niveles de vida reducidos. La población tiende a la satisfacción de necesidades que antes no le era posible tener acceso a ellas. El incremento en la retribución del trabajo como consecuencia de una mayor producción trae aparejado un incremento en el consumo y una disminución en la tendencia al ahorro. Y un país en desarrollo precisa de una gran propensión al ahorro ya sea de los nacionales del país o de los ahorradores extranjeros, sin cuyo ahorro el proceso de inversión, tremendamente preciso, no se conseguiría en la forma adecuada. Además en esos primeros momentos interesan bienes de producción más que de consumo. De ahí las distorsiones que se suelen presentar y que aunque psicológicamente son imposibles de contener, la planificación debe orientar el consumo de modo que la inversión quede siempre asegurada y la producción de bienes de producción el objetivo básico. Tarea difícil, pero imprescindible.

Las dificultades enunciadas no desvirtúan la doctrina al respecto. El desarrollo o si se prefiere la planificación para el desarrollo tiene que

tener el carácter mixto a que venimos aludiendo de económico y social. Lo demás no tiene sentido o no debe tenerlo. En un interrogante concebido en estos términos: ¿Lo social, consecuencia o antecedente? Nosotros afirmaríamos que ni consecuencia ni antecedente, en todo caso simultáneo. Pero si hubiera que dar una respuesta concreta diríamos como antecedente o base del desarrollo económico aunque los efectos se sientan después que el desarrollo económico se haya producido.

“Si la tierra —dice la “Populorum Progressio”— está hecha para procurar a cada uno los medios de subsistencia y los instrumentos de su progreso, todo hombre tiene el derecho de encontrar en ella lo que necesita.”

En síntesis pues, decir desarrollo “es efectivamente preocuparse tanto por el progreso social como por el crecimiento económico. No basta aumentar la riqueza común para que sea repartida equitativamente. No basta promover la técnica para que la tierra sea humanamente más habitable. Los errores de los que han ido por delante deben advertir a los que están en vías de desarrollo de cuáles son los peligros que hay que evitar en este terreno.

V. MEDIOS

Sin entrar en la consideración de todos los medios de los que ha de valerse un proceso de planificación, ya que muchos de ellos han de ser abordados en otros puntos de esta Mesa Redonda, sí queremos señalar algunos aspectos que creemos imprescindible mencionar en una exposición general:

a) *Técnica.*

Ante todo el tema de la técnica. Ya lo hemos señalado en distintos pasajes de este trabajo. La Encíclica llama reiteradamente la atención sobre la técnica como único medio y de los peligros que una tecnocracia traería consigo: “La tecnocracia de mañana engendra (puede engendrar) males no menos temibles que los del liberalismo de ayer. Economía y técnica no tienen sentido si no es por el hombre a quien debe servir.”

La técnica es un medio, pero nada más que un medio. Considerar a la técnica como un fin sería una de las aberraciones mayores en una plani-

ficación. Es como si en Economía se considerasen las Matemáticas como un fin, cuando realmente son un instrumento valiosísimo, pero nada más que un instrumento.

Ello no quiere decir que haya de despreciarse a la técnica como algunos han querido ver en estas palabras de la propia Encíclica. La técnica es imprescindible en una planificación y además muchos de los objetivos de una planificación, que de tal se precie, estriban precisamente en desarrollo de los procesos técnicos, los cuales pueden dar lugar a un incremento de la producción o a la aportación de medios de producción cuya rentabilidad es evidente y las consecuencias a largo plazo para el colectivo humano inestimables. Piénsese en las técnicas ya citadas de las telecomunicaciones, o de las obras públicas, o a la de la agricultura sino son valiosas para toda la comunidad. Lo que realmente se quiere mencionar es que ellas por sí mismas no son suficientes, es preciso que se las vea como instrumentos para el hombre que debe ser el último y definitivo beneficiario de tales avances tecnológicos; a todos los hombres deben llegar tales beneficios.

Todo esto nos conduce a una cuestión importante: El técnico no debe ser el autor de la planificación. La planificación debe quedar en manos del político auténtico. La acción política no debe confundirse con la acción técnica aunque ésta sirva a aquélla. El político tiene o debe tener una visión más amplia aunque desconozca los secretos de una determinada técnica; el político debe ver lo que pertenece al bien común de la sociedad a la que está entregado; el político debe buscar ese anhelado equilibrio de fuerzas que venimos mencionando desde un principio; el político no puede olvidar que la política es el arte de lo posible, que en política, como dice Bismark, todo lo que no es operable es falso; el político debe tener comprensión; el político tiene que ser organizador; el político tiene que tener una previsión de futuro. Todo esto y muchas cualidades más son las que se necesitan en un proceso planificador y que la técnica por sí sola no puede aportar.

b) *Formación profesional.*

Pero de todos los medios el que más destaca es precisamente la formación del elemento humano. Pueblos que han alcanzado no hace muchos años la plena soberanía e independencia se han encontrado, como obstáculo fundamental, con la falta de formación profesional suficiente

de los miembros de la nueva nación. Se han visto cabos transformados en generales, o incluso empleados modestos de la Administración del país colonizador transformados en ministros o incluso en Jefes del Estado. Médicos con un colectivo de personas bajo su cargo de más de trescientas mil. Ingenieros agrónomos con zonas inmensas bajo su mando.

“En las economías en períodos de transición así como en las nuevas formas de la sociedad industrial, en la que, v gr., se desarrolla la automatización, se requieren medidas suficientes para asegurar a cada uno empleo suficiente y adaptado, y eventualmente una formación técnica y profesional adecuada”. “Los agricultores, especialmente los jóvenes, han de aplicarse con afán a perfeccionar su técnica profesional sin la que no podrá darse el desarrollo en la agricultura”. (Constitución “Gaudium et Spes” y “Mater et Magistra”).

De aquí que el medio base para una planificación consciente tenga que ser la educación y la elevación del nivel cultural. Firmemente lo señala la encíclica en su punto 35: “Se puede también afirmar que el crecimiento económico depende en primer lugar del progreso social, por eso la educación básica es el primer objetivo de un plan de desarrollo. El hambre de instrucción no es menos deprimente que el hambre de alimentos: un analfabeto es un espíritu mal alimentado”.

Bien puede decirse que todos los planes de desarrollo hacen esfuerzos ingentes por conseguir una promoción cultural a todos niveles. Bastaría ver el plan español para comprobar tal aserto. Lo mismo ocurre con los planes de todos los países. Pero frente a este esfuerzo evidente, está una realidad que no puede ocultarse. Un proceso educacional no ve su rendimiento a corto plazo, es problema de tiempo. No se puede contabilizar el resultado en forma tajante e inmediata. Se construye una industria y el resultado es visible, el político se enorgullece, su labor queda en algo material que está a la vista de todos. Frente a ello, la educación es un proceso más lento, la gente educada incluso, a veces, se disemina por otras regiones. El proceso es lento y no visible a corto plazo. A veces, desilusiona.

Pero la rentabilidad es mucho mayor en la educación que en cualquier otro sector. Cada espíritu educado es fuente de nuevas formas de progreso, es motivo de un incremento de la productividad en muchos sectores, la propia satisfacción del promovido culturalmente imprime una cierta impronta a la sociedad que le rodea, aunque ésta sea de reducido ámbito.

Por ello el fomento de las vocaciones para la enseñanza tiene que ser también un objetivo básico de una planificación económica. No es profesor cualquiera, aunque sus conocimientos técnicos sean elevadísimos. Este estará en mejores condiciones de enseñar que el que tiene que añadir a su vocación los conocimientos precisos, pero nada más. La vocación por la enseñanza encierra, no lo que la gente cree, un sacrificio económico, que a veces no es cierto, sino un sentido especial de conciencia de responsabilidad, sin la cual no se puede hablar de vocación. Hay que tener un sentido de sacrificio en la forma que hemos enunciado, es decir: no ver el resultado inmediato de su labor o incluso no poderlo comprobar nunca. La vocación por la enseñanza tiene que tener al mismo tiempo un sentido paternal hacia el educado.

Esta es la razón por lo que asusta pensar que este aspecto formativo de la enseñanza se puede condensar en brevísimos plazos de tiempo de enseñanza y por personas sin la adecuada vocación, aunque puedan tener abundantes conocimientos técnicos.

Todo ello no quiere decir que no haya ocasiones o circunstancias que aconsejen una enseñanza rápida, precisamente para promover culturalmente un país o para tener la mano de obra calificada que se requiere ante un proceso económico rápido de expansión. Pero aún en este caso no puede ponerse en manos de expertos sin vocación la enseñanza propia de cada circunstancia. No hay que olvidar que, por rápida que sea la transformación que se quiera operar en los conocimientos de una persona, esa transformación debe llevar aparejada la transformación del hombre que recibe tales conocimientos. No hay que olvidar que hay "que capacitar al hombre para que realice por sí mismo el desarrollo", y esto no es sólo con conocimientos técnicos.

Un medio, pues, de planificar es haciendo la previsión necesaria para esta formación de vocaciones para la enseñanza, y dando los alicientes para que la población adquiera tales enseñanzas. Aquí, de nuevo, surge el binomio libertad-planificación. Parece que una libertad absoluta debería dejar a la libre iniciativa de cada uno recibir instrucción o no. Sin embargo, a nadie se le ocurre pensar que esto sea posible. Todas las planificaciones consideran que al menos un grado de educación básica debe recibirse, incluso coactivamente. Otra cosa son los grados superiores de conocimientos, a los cuales hay que llegar tras un largo camino y según la capacidad intelectual de cada persona y sus aficiones preferidas.

En síntesis, una planificación debe atender a la enseñanza en todos

sus aspectos. Señalando la cuantía de medios presupuestarios adecuados, aún con sacrificio aparente para otros sectores. Debe atender a la falta vocacional por la enseñanza, promoviendo por todos los medios tales vocaciones. Debe atender a crear estímulos suficientes para que la población vea atractivo en recibirla y medios suficientes para el largo espacio de tiempo que a veces precisa hasta recibir una enseñanza que no sea puramente elemental. De aquí que la política de becas seguida en cualquier planificación sea punto neurálgico de la cuestión.

En países en vías de desarrollo, o en países en los cuales con el desarrollo se empiezan a satisfacer necesidades de grandes sectores de población que antes se veían prácticamente constreñidas a la satisfacción de las necesidades más elementales, es difícil convencer de que lo conveniente es recibir una formación que supone una inversión cuyos frutos sólo se obtienen a largo plazo. Por ello las cantidades que la colectividad destine a suplir esta aparente falta de rentabilidad son inversiones de la más alta estima. Por ello, y por ser dinero de la colectividad el que se invierte, los gestores del mismo deben cuidarlo hasta el máximo, no sólo por el sacrificio que supone a la colectividad, que ya sería bastante, sino más aun porque cada unidad monetaria que se malgaste con ella se malgastan posibilidades futuras cuya magnitud es imposible prever.

Mucho más que aumentar las cantidades que se destinan a este fin, con ser ello importante, es conseguir que tales cantidades se empleen de la forma más adecuada.

Más importante que enseñanzas rápidas de efectos espectaculares son las enseñanzas que se imparten en el tiempo preciso para conseguir la completa e integral formación del hombre que las recibe.

c) *El inventario de bienes.*

Ya lo hemos señalado anteriormente y no parece preciso insistir en forma especial. La planificación requiere, ante todo, un inventario de recursos reales y, en lo que sea posible, de potenciales.

Los problemas de valoración surgen inmediatamente, pero la dificultad máxima está en los recursos potenciales y, dentro de éstos, en todos aquellos que no son conocidos, que tendrán que ir surgiendo de un meditado análisis o empleando la palabra adecuada de una investigación.

Ahora bien, ¿a quién corresponde esta investigación? ¿Al Estado? Parece que es la contestación más fácil y quizá la de más rápida aplica-

ción. Pero no creemos que sea a largo plazo la más conveniente. La investigación tiene que correr a cargo de toda la sociedad en sus diversas manifestaciones. Es evidente que en países de una gran atomización empresarial, como es el caso de España, es difícil que las empresas dediquen grandes cantidades de sus presupuestos a esta labor cada vez más costosa y cada vez más exigente de medios poderosos. De ahí que si, en un principio, ha de ser el Estado el que estimule la investigación, a la larga debe ser una nueva estructura empresarial la que cree los organismos de investigación más necesarios. Una legislación protectora al efecto parece una acción inmediata. Una asociación o agrupación de empresas, aunque sea para estos solos fines también se muestra como una posible solución. La Doctrina Pontificia está constantemente urgiendo a la labor investigadora. Recientemente, la encíclica "Humanæ vitæ" lo señala de forma fehaciente al recomendar y estimular a la Medicina para que llegue al conocimiento exacto de la regulación de nacimientos por métodos naturales.

Por otro lado, es preciso crear conciencia en muchos países, y entre ellos España, de que el investigador no es un ser anormal, casi fuera de la sociedad. Es preciso fomentar también las vocaciones investigadoras y comprender que el investigador no sólo pertenece a la sociedad, sino que es posiblemente uno de los elementos de mayor rentabilidad de la misma. Las empresas deben apresurarse a crear estímulos y alicientes a la investigación, pero en forma ordenada y con la concentración necesaria para una acción seria y eficiente. Bastaría considerar la cantidad de dinero que España, por ejemplo, paga en "royalties" para darse cuenta de la necesidad de una acción inmediata en materia de investigación. Que los resultados se habrán de conseguir a largo plazo, es evidente, pero será una especie de ahorro forzoso que estará haciendo el país y cuyos réditos y devolución a la propia sociedad se ofrecerá con creces en su momento.

En fin y sin ánimo de agotar esta exposición de medios, aunque sea de los más trascendentales, bastará con citar sobre este mismo punto los siguientes pasajes de la "Gaudium et Spes": "La investigación metódica en todos los campos del saber, si está realizada de una forma auténticamente científica y conforme a las normas morales, no será contraria a la fe, porque las realidades profanas y las de la fe tienen su origen en un mismo Dios".

Y en ese inventario de bienes, y si se quiere de bienes potenciales, está sin duda alguna el análisis de los mercados, tanto interiores como

exteriores. Las posibilidades competitivas de los mismos, la capacidad de absorción de ellos, etc.

No entramos en la consideración de los mercados exteriores, que corresponden a otra intervención en esta Mesa Redonda, pero es evidente que el desarrollo de un país y su planificación no pueden concebirse reducidas a los estrechos límites de una región, cuyas necesidades son limitadas, cuyas facilidades para producir determinados bienes son evidentes e incluso en mayor cantidad de lo que allí se precisa, etc.; en pocas palabras, no se concibe una planificación autosuficiente, por lo menos dentro de los sistemas económicos actuales y los que se prevén para un futuro bastante lejano.

d) *Descapitalización.*

La descapitalización es otra de las cuestiones que una planificación debe tomar muy en cuenta. La rentabilidad inmediata —la especulación, a veces— descapitaliza sectores que serían rentables a largo plazo. Un sector o subsector que precisa, por ejemplo, de un cambio estructural es difícil que sea de una gran rentabilidad inmediata. El inversor no verá en principio aliciente alguno a entregar al mismo sus ahorros y se orientará hacia aquellos sectores en donde esa, tantas veces mencionada, rentabilidad se le ofrece sin cortapisas de tiempo y de volumen. Compárese en España la agricultura de ciertas regiones con las inversiones en hostelería hace unos años, o las inversiones en viviendas.

Por ello la planificación debe buscar los alicientes precisos para atraer hacia ella ahorradores sin prisas. O dicho en otros términos, se hace imprescindible una regulación del crédito. Se habla hoy incluso de una nacionalización del crédito, dado el carácter eminentemente público de esta institución.

Sin entrar a considerar la abundante documentación al respecto, las ponencias y testimonios de los distintos Congresos Sindicales en España, y en otros países, lo que es evidente es que, en una planificación, el crédito juega uno de los papeles más importantes. Esa falta de interés inmediato que obliga en muchas ocasiones o no poder materializar inversiones que lógicamente se irían a ciertos sectores descapitalizados, el crédito puede resolverlo, en una auténtica maniobra de redistribución de la renta. Cuestión ardua y vidriosa, ya que las instituciones de crédito, al fin de cuentas, están manejando depósitos de los ahorradores, ante los

que responden permanentemente y ante los que están obligados. Mas una regulación del crédito, quizás en forma más coactiva que la actual en algunos aspectos, parece hacerse notar en muchos países ante el fenómeno de la planificación económica de los mismos.

Pensar en el ahorro exterior da lugar a diversas matizaciones, entre las que destaca el colonialismo económico como más preponderante.

E íntimamente vinculado a este punto está el de la propensión al consumo, que, con una política adecuada de crédito, también podría canalizarse en la forma debida. Ya hemos mencionado anteriormente cómo la propensión exagerada al consumo da lugar a distorsiones que no es el caso repetir. Por ello, medio también indicado en la planificación, es actuar sobre el consumo con una planificación del mismo y, sobre todo, creando la conciencia adecuada de los consumidores con campañas educativas al respecto.

e) *Planificación de las inversiones.*

La política de inversiones es evidente que en principio ha de orientarse a las inversiones públicas. No menos cierto es que las inversiones se mueven en el terreno de lo que hay seguridad de poder dedicar a los distintos sectores, y que el cuadro de inversiones públicas tiene que ser un modelo de equilibrio. Estos cuadros de inversiones son, sin duda, la guía orientadora de toda la acción oficial, que a su vez ha de ser estimulante de la acción privada.

Es por ello por lo que los errores en estos cuadros de inversiones suelen traer consecuencias graves y de ello hay ejemplos, en todos los países que han planificado.

Con mayor trascendencia están los llamados cuadros macroeconómicos, que sintetizan toda una planificación, todo un plan de desarrollo. En estos cuadros no sólo ha de considerarse la realidad de lo que se tiene en cada momento, sino, lo que es más importante, la aplicación de lo que se vaya consiguiendo en el propio desarrollo. Tarea de técnicos, economistas y políticos, en contacto con la realidad social, sin la cual es difícil acertar en tamaña empresa.

VI. AYUDA EXTERIOR A LA PLANIFICACION

“Los pueblos ya desarrollados tienen la gravísima obligación de ayudar a los países en vías de desarrollo a cumplir tales cometidos. Por lo cual

han de someterse a las reformas psicológicas y materiales que se requieren para crear esta cooperación internacional.”

“Es deber de la comunidad internacional regular y estimular el desarrollo de forma que los bienes a este fin destinados sean invertidos con la mayor eficacia y equidad. Pertenece también a dicha comunidad, salvando el principio de la acción subsidiaria, ordenar las relaciones económicas en todo el mundo para que se ajusten a justicia.”

Oídas así estas frases, podría decirse que han tenido eco en la comunidad internacional, ya que multitud de organismos tienen prácticamente como misión el ayudar a los países de desarrollo y países subdesarrollados en un auténtico esfuerzo de los países opulentos para conseguir este bienestar general de la Humanidad. Sin embargo, cuando estas palabras se escribían, la mayoría o prácticamente todas las instituciones de referencia ya existían desde hacía bastantes años. ¿Por qué entonces la Doctrina Pontificia lo señala expresamente, si ya de hecho estaban establecidas las Organizaciones que allí se reclaman?

La contestación es sencilla. Todas estas Instituciones, teóricamente, buscan el objetivo aludido, pero posiblemente sin el espíritu que anima a la Doctrina del Vaticano. Se han dado ayudas a distintos países en bien de su planificación y desarrollo, más pocas veces desinteresadamente. Se han dado ayudas con fines políticos de dominio de tales países, encubierta la intención con el fin de ayudar al desarrollo. Muchas ayudas se han prestado porque los excedentes de algún país eran tan extraordinarios que procedía destruirlos y antes de ello podían ofrecerse a cambio de alguna compensación. Un auténtico espíritu generoso no puede decirse que haya existido siempre, aunque en innegable en alguna circunstancia.

Así nacieron después de la segunda Guerra Mundial infinidad de organismos a Escala Regional y a Escala Mundial. Quizás, de todas, la más famosa sea la OECE, surgida como consecuencia del discurso del General Marshall en 1947. En él se ofrecía ayuda a los países europeos, pero siempre y cuando que la reconstrucción de los mismos se hiciera sobre la base de que no volvieran a surgir las rivalidades entre Alemania y Francia.

Simultáneamente nacían otros organismos a escala mundial y otros regionales bien para ayuda a los países a través de los gobiernos o bien para ayuda a empresas o entidades de los países en vías de desarrollo o reconstrucción.

La experiencia y el tiempo ha demostrado que, así como los organis-

mos regionales han tenido un éxito indiscutible, no puede afirmarse lo mismo de los de escala mundial. Las famosas Comunidades europeas son símbolo de la afirmación anterior. La Comunidad Económica del Carbón y del Acero, el Mercado Común Europeo son testimonios elocuentes.

No es el momento de citar la labor desarrollada por el Banco Mundial, por el Banco Interamericano de Desarrollo, etc., pues se trata de puntos que han de ser abordados en otros temas de esta Mesa Redonda, pero la ayuda prestada es sin duda un símbolo de la ayuda internacional, con sus ventajas e inconvenientes.

Otra cosa es el caso de las ayudas de determinados países concretos. Otra cosa también distinta son la infinidad de empresas de estos países poderosos que se han instalado en los países en desarrollo o en el seno de los países que han formado una comunidad, y que realmente más que ayuda a estos países, con serlo evidente, ha constituido y constituye una ayuda a sí mismos en sus deseos y planes de expansión mundial.

La "Populorum Progressio", en su punto 44, dice: "Las obligaciones —de los países más favorecidos— tienen sus raíces en la fraternidad humana y sobrenatural y se presentan bajo un triple aspecto: deber de solidaridad, en la ayuda que las naciones ricas deben aportar a los países en vías de desarrollo; deber de justicia social, enderezando las relaciones comerciales defectuosas entre los países más fuertes y débiles; deber de caridad universal, para la promoción de un mundo más humano para todos, en donde tengan que dar y recibir sin que el progreso de los unos sea un obstáculo para el desarrollo de los otros".

No sabemos si podríamos afirmar que estos tres aspectos se han cumplido. Lo más peligroso es que, aparentemente, sí, pero la realidad puede ser muy otra. Los intereses propiamente económicos creemos que han prevalecido sobre los de justicia social y sobre los de caridad universal. La ayuda no ha sido ni es indiscriminada y de ahí que, sin poder afirmar que los grandes abismos entre unos y otros países se hayan aumentado, sí se puede decir que no se ha hecho toda la labor que los grandes objetivos de estas instituciones predicán en sus reglamentos o cartas fundacionales.

Entonces, ¿debe morir el bilateralismo? ¿Ha muerto esta forma de relación que en el fondo no es más que una simple operación comercial? Ciertamente que no. El bilateralismo, vieja forma de relación comercial entre los pueblos, subsiste. Es verdad, pues la complejidad de la vida económica causa a veces recelos contra la multilateralidad. Los pueblos dé-

biles tienen miedo "a que su planificación y desarrollo se vean sometidos a un inmenso juego de fuerzas económicas, quedando postergados a un segundo plano". En esta duda se debaten hoy los pueblos subdesarrollados, entre recelos y sospechas de las ventajas de uno y otro sistema.

Las Instituciones Internacionales deben prestar particular atención a estos países en vías de desarrollo, ayudando en la tarea planificadora sin seguir en absoluto un criterio de rentabilidad, que desgraciadamente aún subsiste, aunque en ciertas ocasiones se mantengan ayudas que pudieran calificarse de altruistas.

"Una economía de intercambio no puede seguir descansando sobre la sola ley de la concurrencia, que engendra a menudo una dictadura económica."

"Sin duda, acuerdos bilaterales o multilaterales pueden seguir existiendo: ellos permiten sustituir las relaciones de dependencia y las amarguras surgidas en la era colonial por felices relaciones de amistad desarrolladas sobre un pie de igualdad jurídica y política. Pero incorporados en un programa de colaboración mundial se verían libres de toda sospecha. Las desconfianzas de los beneficiarios se atenuarían. Estos temerían menos ciertas manifestaciones, disimuladas bajo la ayuda financiera o la asistencia técnica, de lo que se ha llamado el neocolonialismo bajo formas de presiones políticas y de denominación económica encaminada a defender o conquistar una hegemonía dominadora."

Pues bien, este propósito laudable de la encíclica ya hemos señalado que a veces también siembra dudas entre los países, por las razones antedichas. Gran problema el de estos pueblos que se debaten en esta lucha.

VII. ESPIRITU DE LA PLANIFICACION ECONOMICA EN LA SOCIEDAD ACTUAL

Espíritu de planificación puede decirse que existe en todas partes y es hoy universalmente aceptado, máxime cuando la planificación admite grados y fases, así como diversidad de medios para conseguirla, u opciones que pueden servir de pauta al planificador.

Quisiéramos aquí reproducir el trabajo de R. S. Eckaus sobre planificación del desarrollo, que realmente resume este espíritu con todos sus aspectos fáciles y difíciles. Pero en aras de la brevedad, sirvan de ejemplo distintas afirmaciones que compartimos en su totalidad. "La planifi-

cación consciente e intencionada es el aspecto que más interesa actualmente en relación con las áreas menos desarrolladas." Cada día es mayor el número de comités, comisiones y consejos y más frecuentemente las conferencias de tipo privado sobre el "porqué", el "qué" y el "cómo" de la planificación económica.

Frente a la complejidad de los fenómenos económicos, la planificación es, en realidad, sencilla desde el punto de vista científico, aunque la aplicación a la práctica sea cosa distinta. Se recuerda siempre la conferencia de expertos de las Naciones Unidas, cuya finalidad era la de dar métodos prácticos para llevar a cabo la planificación de la forma más simple posible. De la reunión salieron una serie de modelos matemáticos, que luego se pudo comprobar que, si para los científicos eran sencillos, no lo eran tanto para los ejecutivos de cualquier país. La experiencia ha enseñado que, realmente, sin prescindir de los mismos, se apela a fórmulas sencillas al alcance de todos, y posiblemente a la larga se pueda generalizar el uso de tales modelos derivados del análisis matemático.

Dentro de este interés por la planificación, se han prodigado los modelos referentes a este tema. Pero también la realidad muestra que este sistema no aporta modelos universales que puedan ser aplicados a cualquier país y con cualquier estructura. Dice el autor citado: "Un plan con una estructura altamente disgregada que prevé por separado la evolución de muchos sectores productivos y el consumo de un número grande de diferentes grupos de renta no es apropiado para un país cuya estructura política y/o su capacidad administrativa no permitan más que el establecimiento de un conjunto de medidas políticas más bien de tipo general o global".

Otra técnica que se sigue allí donde la planificación global es completa, y por tanto sin garantías de éxito, es la llamada "planificación mediante proyectos". A este fin sería conveniente en esta ocasión mencionar aquí el trabajo de Vietorisz, "Sector Studies in Economic Planning", sobre la planificación sectorial o por proyectos. La síntesis la presenta Eckaus en las siguientes líneas: "Con frecuencia tales proyectos consistirán aparentemente en algo muy concreto, como producir más café o más cacao en algunos países africanos. Para los proyectos de este último tipo se podrán importar la tecnología y los técnicos, aunque esto plantea muchos problemas locales; en los primeros resulta muy difícil precisar la naturaleza de los incentivos y la reacción de los productores ante los mismos, de los que dependen en gran parte los costos y los beneficios de

cada proyecto. Por ejemplo, puede legítimamente considerarse que la construcción y el mantenimiento de carreteras regionales son un costo; pero no está claro que la edificación de nuevas casas lo sea también. El aumento de la productividad agraria que se deriva de la irrigación es un beneficio, pero también lo es el aumento del control sobre las inundaciones y esto no puede medirse fácilmente. Es importante, por supuesto, a efectos de una solicitud de préstamo convincente, que se tengan en cuenta los costos y los beneficios verdaderos”.

En síntesis, puede decirse que la planificación se ha impuesto incluso desde el punto de vista técnico-económico, ya que las modernas técnicas de esta especialidad están constantemente aportando formas de abordar una planificación por muy ambiciosa que sea, de modo que, por ejemplo, los métodos de la Investigación Operativa son de útil aplicabilidad a una planificación. Otra cosa distinta es la facilidad de resolver los problemas que se plantean para la resolución de los modelos y sistemas que se pre-setan, pero insistimos que la técnica está propicia para llevar a cabo una planificación, ya sea sectorial o multisectorial.

Por otra parte, es lógico que el espíritu de planificar sea real. El propio desarrollo demográfico está pidiendo permanentemente recursos para hacer frente a las necesidades de la población; recursos que, en la generalidad de los casos, sólo pueden lograrse actualizando recursos potenciales. Y para tal actualización es preciso una planificación, o si se prefiere una organización, capaz de armonizar todos los medios que puedan ser empleados en tan sugestivo fin.

El mismo fenómeno de crecimiento, cuando éste se presenta en algún sector o en varios sectores, también requiere que se planifique con carácter general, precisamente para evitar los desajustes que el mismo incremento de tales sectores podría proporcionar a todo el sistema económico.

Por último, hay otro factor de actualidad que impele a la planificación: se trata de los medios de comunicación. Estos medios están produciendo en muchos países, si no un cambio de estructuras, sí unos factores de atracción, con las consiguientes repercusiones de toda índole. Los medios de comunicación social y especialmente los televisores despiertan —para nosotros afortunadamente— profundos deseos de núcleos de población para desplazarse a otras zonas que, por su nivel de vida o simplemente por su “habitat”, resultan más acordes con la propia naturaleza humana. Se habla muchas veces de los movimientos migratorios dentro de un país o internacionalmente y es evidente que tales movimientos los

alientan con la simple tarea informativa los medios de comunicación social. ¿Por qué se presentan desplazamientos casi masivos de población agrícola hacia zonas industriales? Evidentemente porque el nivel de vida en los mismos suele ser por ahora más elevado y atractivo que en los medios rurales. Los medios de comunicación están creando el permanente aliciente para tal desplazamiento y poniendo de relieve la diferencia entre unas zonas y otras.

Lo que es preciso que estos medios sirvan simultáneamente para crear una conciencia en los planificadores de la necesidad de atender fundamentalmente a esas regiones que ofrecen a sus habitantes unas condiciones de vida en inferioridad de condiciones que en el resto de las zonas más desarrolladas del mismo país.

Una vez más se ofrece el tan repetido tema del equilibrio. Estos fenómenos surgen porque existe ese desequilibrio y, sin entrar ahora en la consideración de si debe prescindirse de algunos núcleos y concentrar más la población o si es cierto que debe prescindirse de fomentar zonas cuya rentabilidad es materialmente imposible, lo que sí es cierto es que debe crearse una conciencia, un espíritu de planificación en orden al citado equilibrio. Además, no puede dejarse a un lado que muchas regiones que se abandonan no es porque no puedan ser rentables, sino sencillamente porque ahora no son rentables. Aquí la planificación es donde debe actuar de forma decidida, sobre todo considerando que la actualización de los recursos potenciales es una de sus tareas primarias.

Son tantos los autores que han tratado esta materia que es imposible resumirla en las líneas que comprende un trabajo como el presente. Bástenos citar ahora, a fin de dar una cierta documentación complementaria, los trabajos de Chakravarty, entre ellos "The Logic of Investment Planning", o los de Chenery, por ejemplo, "Development Policies and Programmes", o los de Tinbergen, para confirmar lo anteriormente expuesto.

En resumen, si la planificación en conjunto es sencilla, las técnicas económicas que han de aplicarse precisan de una formulación teórica y una experimentación mediante el cómputo de situaciones alternativas, ya que no es fácil en la generalidad de los casos.

Por otro lado, los modelos de planificación "no pueden abarcar todos los aspectos del desarrollo económico, ni siquiera una gran parte de él, y tampoco podrán hacerlo nunca. Pueden orientarse hacia problemas más bien específicos, de tomar y coordinar medidas de política y de hacer previsiones. Sin embargo, no hay por qué temer que se llegue a un desa-

rrollo en el que baste con apretar un botón o que llegue el momento en que el siguiente plan de desarrollo sea preparado por una calculadora electrónica". En pocas palabras, estamos en lo de siempre. Son las cualidades humanas que actúan en la planificación las que han de dar la clave de una planificación auténtica. El hombre, como siempre, centro y eje de todo.

Es el espíritu de la planificación lo que es preciso imbuir y en esta misión nadie dudará de que la encíclica "Populorum Progressio" aporta ideas clarísimas y consignas que, al menos los católicos, en ningún caso podemos desdeñar.

Mas no es sólo nuestra doctrina católica, son todas las religiones del mundo occidental las que generalmente empujan y alientan al desarrollo y a la planificación.

En trabajos como los de Max Weber, "The Protestan Ethic and the Spirit of Capitalism", o el de Tawney, "Religion and the Rise of Capitalism", o el de Samuelson, "Religion and Economic Action", se pueden encontrar alusiones a este respecto. Allí se destaca la relación entre la Reforma protestante y el crecimiento económico. Hay quien afirma que el desarrollo económico debe asociarse menos con la religión y más con las minorías religiosas, Mas Weber realmente confundió la tolerancia religiosa respecto a las actividades económicas con su inspiración positiva. Se cita el ejemplo de Birmania: "En este país, se está experimentando un notable resurgir del budismo, religión que en su forma primitiva insistía sobre el ascetismo, la abstinencia, el cultivo del espíritu y la entrega de limosnas a los sacerdotes. Sin embargo, en la actualidad, asociado estrechamente con un renacer del nacionalismo birmano y de la independencia política de Asia, el budismo está en vías de convertirse en el abanderado del avance económico".

Este sentimiento general quizás sea en la religión católica donde se muestre más a las claras. Autores como el ya citado Kindleberger lo reconoce en estos términos: "A partir de la primera Guerra Mundial y especialmente desde la segunda, la Iglesia Católica Romana se ha ido progresivamente identificando con el avance de la ciencia, la modernización de la industria y la necesidad —no aceptación simplemente— de mejorar la vida del trabajador".

VIII. "BUSCAD Y ENCONTRAREIS"

Esta es, a nuestro juicio, la gran enseñanza de la encíclica en materia

de planificación económico y lo que realmente puede proyectarse sobre la sociedad actual y más que pueda, deba proyectarse sobre la sociedad. Lo hemos recalcado machaconamente a través de todas las páginas de este estudio y no nos cansamos de repetirlo.

Si el desarrollo es el nuevo nombre de la paz, ese desarrollo está basado justamente en el "buscad y encontraréis", mas siempre con la línea de que lo encontrado debe orientarse a la satisfacción de todas las necesidades humanas y no a profundizar el abismo existente entre unos y otros, con la gravedad que ello encierra no sólo desde el punto de vista de la salvación del hombre, sino incluso de la paz terrena. "Las diferencias económicas, sociales y culturales demasiado grandes entre los pueblos provocan tensiones y ponen la paz en peligro. Combatir la miseria y luchar contra la injusticia es promover, a la vez que la paz, el mayor bienestar, el progreso humano y espiritual de todos y, por consiguiente, el bien común de la Humanidad. La paz no se reduce a una ausencia de guerra, fruto del equilibrio siempre precario de las fuerzas. La paz se construye día a día en la instauración de un orden querido por Dios, que comporta una justicia más perfecta entre los hombres" ("Pacem in Terris").

Con todo ello llegamos a las siguientes conclusiones que, a nuestro juicio, resumen la proyección de la "Populorum Progressio" sobre la sociedad actual en materia de planificación económica.

IX. CONCLUSIONES

1. La "Populorum Progressio" ratificó lo que, en apariencia, estaba en la mente de todos.
2. El profundo sentido humano es quizá su gran llamada. Desarrollo económico y social. Y asimismo la idea de urgencia en la tarea planificadora.
3. La planificación es acción a largo plazo, pero interesa más que las acciones esporádicas de ayudas a los pueblos en vías de desarrollo.
4. La tecnocracia no solamente no es solución sino que puede encerrar graves peligros para el futuro. La tecnocracia así tratada no quiere decir que se reste importancia al desarrollo de la técnica, base fundamental en un proceso de expansión económica.
5. Una vez más se presenta la dificultad de interpretación del concepto

- libertad. El binomio libertad-planificación es trascendente.
6. La actualización de los recursos potenciales se ofrece como una acción de la máxima importancia y urgencia. "Llenad la tierra y so-metedla."
 7. Los aspectos generales de la planificación son sencillos, lo difícil es particularizar en cada caso.
 8. Las grandes diferencias entre unos y otros y entre países ricos y subdesarrollados es la gran preocupación y donde más se revela la injusticia de la sociedad actual.
 9. La planificación es imprescindible, tanto desde el punto de vista técnico-económico como desde el ángulo político y social.
 10. Los medios de comunicación social ayudan al desarrollo y a la planificación, pero ellos son también causa de que a veces se tenga que imprimir un ritmo al desarrollo fuera de las posibilidades de medios para este mismo desarrollo.
 11. La formación y promoción cultural es llave de toda planificación, aunque aparentemente no sea una actividad rentable a corto plazo.
 12. El espíritu planificador existe, pero con más sentido económico de crecimiento que de desarrollo auténtico.
 13. Falta imprimir un auténtico sentido social al desarrollo y a la planificación, aunque a largo plazo todo tenga una repercusión social.
 14. El investigador tiene un papel preponderante en esta misión planificadora y sobre todo en la búsqueda de los recursos que son imprescindibles para el desarrollo.
 15. El desarrollo conseguido por la planificación es un instrumento valioso de redistribución de la renta.

